Niveau(x) d'enseignement : 6 Numéro EDUQ : 8970836
Centre d'intérêt : 160

Lévesque, Gaëtan.

Le fédéralisme fiscal et l'enseignement supérieur au Québec et en Ontario de 1950 à 1980 / Gaëtan Lévesque ; FAPUQ. -- [Sainte-Foy] : Centrale de l'enseignement du Québec, 1984 [i.e. 1985].
108 p. : ill. ; 28 cm.

Titre de la couv. Code : D-8584.

ISBN 2-89061-007-1

Vedette(s)-secondaire(s) : Fédération des associations de professeurs des universités du Québec • Centrale de l'enseignement du Québec

Descripteur(s) : Evolution • Financement • Gouvernement provincial • Gouvernement fédéral • Population étudiante • Subvention gouvernementale • Aide financière aux étudiants • Economie • Universitaire (Ordre d'enseignement)

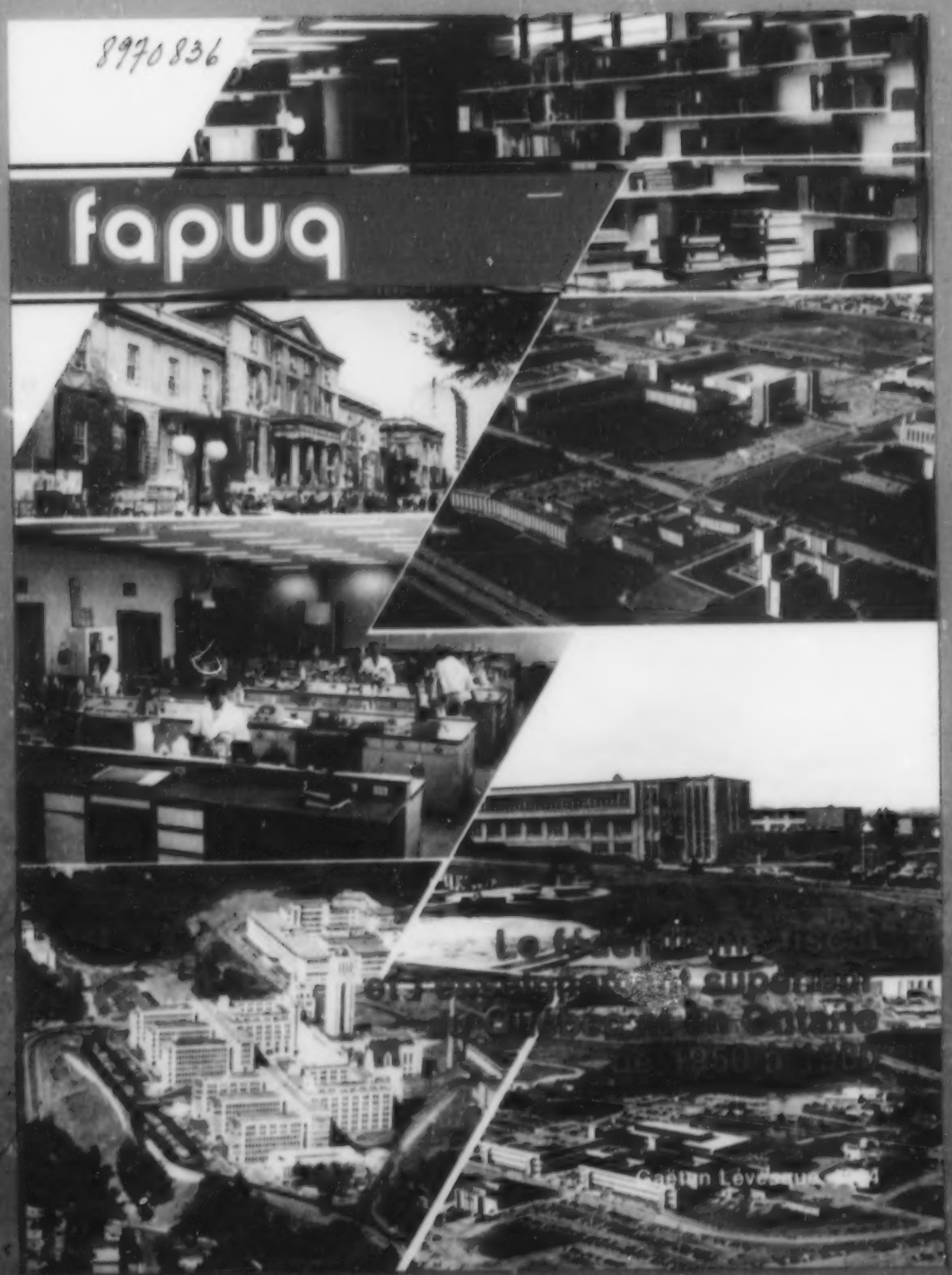
Identificateur(s) de nom : Ontario

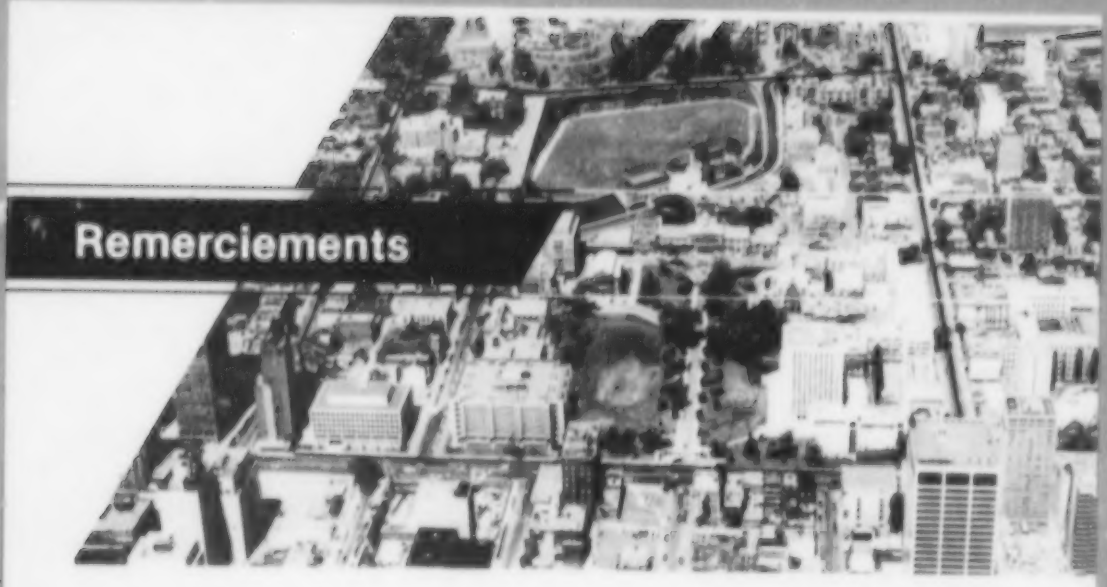
Identificateur(s) de sujet : Transferts intergouvernementaux

L'évolution de l'enseignement supérieur au Québec et en Ontario entre 1951 et 1981 est comparée en regard aux efforts financiers des gouvernements fédéral et provinciaux. Dans le premier chapitre, l'auteur analyse et décrit, pour le Québec, les taux d'inscriptions, les dépenses financières et leur provenance tandis que dans le second, il traite des mêmes variables pour l'Ontario. Dans le troisième chapitre, il présente et analyse la théorie économique des transferts intergouvernementaux ainsi que les études empiriques qui ont tenté de démontrer les effets et les conséquences des politiques de transfert. Dans un quatrième chapitre, il examine l'aide du gouvernement fédéral au développement de l'enseignement supérieur. Cette recherche permet entre autres de conclure que la contribution financière du gouvernement québécois n'a cessé de croître depuis 1966 et que celle du gouvernement ontarien a diminué. Quant à la contribution financière du gouvernement fédéral (excluant le transfert fiscal), elle est demeurée relativement constante au Québec alors qu'elle n'a cessé d'augmenter en Ontario.

Type de document : r

8970836





# Remerciements

Cette étude a été rendue possible grâce à un congé de ressourcement d'une durée de quatre (4) mois accordé par la Fédération des associations des professeurs des universités du Québec (FAPUQ). J'aimerais remercier l'exécutif de la FAPUQ et tout particulièrement son directeur général, monsieur Hubert Stéphenne, de m'avoir accordé leur confiance et leur soutien.

J'aimerais aussi remercier monsieur Irving Brucher, directeur du Département d'économie de l'Université McGill et monsieur Paul Davenport, professeur au même département qui m'ont si gracieusement permis d'utiliser un bureau au sein de ce département. Mes remerciements vont aussi au personnel de soutien de ce même département. Je ne voudrais pas passer sous silence les discussions fréquentes que j'ai eues avec le professeur Davenport.

Je remercie messieurs François Gendron et Yves Dupuis de la Division de l'éducation, des sciences et de la culture de Statistique Canada; monsieur Paul-Henri Lapointe du ministère fédéral des Finances; monsieur Alain Gauthier du ministère québécois des Finances; messieurs Gaston Barrette et Michel Robillard de la Direction générale de l'enseignement et de la recherche universitaire du ministère de l'Éducation de m'avoir si aimablement fourni des informations et des conseils.

Je tiens à remercier le professeur P.W. Bélanger du Département des sciences de l'éducation à l'Université Laval qui par son intérêt pour le domaine universitaire et ses encourgements m'a incité à entreprendre cette recherche.

Je remercie monsieur Pierre Lefebvre du Département d'économie de l'Université du Québec à Montréal d'avoir lu et commenté les chapitres trois et quatre de cette étude.

Enfin, je dois souligner le travail admirable qu'ont réalisé mesdames Suzanne Meloche, Carmen Monette et Suzanne Routhier, notamment dans la tâche laborieuse qu'était de déchiffrer mon manuscrit.

# Table des matières


**Remerciements** 3

**Introduction** 11

**Chapitre 1**
**L'évolution de l'enseignement supérieur au Québec depuis 1951: les dépenses financières et leur provenance, les inscriptions** 13
1.1 Avant 1951 13
1.2 Le secteur universitaire québécois depuis 1951: son évolution et ses changements structurels 14
1.2.1 Quelques remarques préliminaires 14
1.2.2 L'évolution et les changements structurels des clientèles étudiantes universitaires depuis 1951 au Québec 15
1.2.2.1 Les inscriptions universitaires à temps plein 15
1.2.2.2 Les inscriptions universitaires à temps partiel 16
1.2.3 L'évolution de l'accessibilité de la population québécoise aux études universitaires 17
1.2.4 Les dépenses au titre de l'enseignement universitaire 18
1.2.4.1 L'évolution des dépenses au titre de l'enseignement universitaire au Québec 18
1.2.4.2 La structure des dépenses au titre de l'enseignement universitaire 20
1.2.5 La provenance des fonds consacrés à l'enseignement universitaire au Québec 21
1.2.5.1 Les dépenses totales: la provenance des fonds 21
1.2.5.2 La provenance gouvernementale des fonds pour le fonctionnement général, la recherche subventionnée et l'aide aux étudiants: la croissance et la répartition 22
1.2.5.2.1 Le fonctionnement général 23
1.2.5.2.2 La recherche subventionnée 24
1.2.5.2.3 L'aide aux étudiants 25
1.2.6 Conclusion 26

**Chapitre 2**
**L'évolution de l'enseignement supérieur en Ontario depuis 1951: les inscriptions, les dépenses financières et leur provenance** 28
2.1 Avant 1951 28
2.2 Le secteur universitaire ontarien depuis 1951: son évolution et ses changements structurels 28
2.2.1 Quelques remarques préliminaires 29

2.2.2 L'évolution et les changements structurels des clientèles étudiantes universitaires depuis 1951 en Ontario 29
2.2.2.1 Les inscriptions universitaires à temps plein 29
2.2.2.2 Les inscriptions universitaires à temps partiel 30
2.2.3 L'évolution de l'accessibilité de la population ontarienne aux études universitaires 30
2.3 Les dépenses au titre de l'enseignement universitaire en Ontario 30
2.3.1 L'évolution des dépenses au titre de l'enseignement universitaire en Ontario 31
2.3.2 La structure des dépenses au titre de l'enseignement universitaire en Ontario 33
2.3.3 La provenance des fonds au titre des dépenses totales pour l'enseignement universitaire 34
2.3.3.1 La croissance et la contribution des sources de fonds à la croissance des dépenses totales à l'enseignement universitaire 34
2.3.3.2 La répartition et l'évolution de la provenance par pourvoyeur de fonds à la croissance des dépenses totales 35
2.3.4 La provenance gouvernementale des fonds pour le fonctionnement général, la recherche subventionnée et l'aide aux étudiants: la croissance et la répartition 35
2.3.4.1 Le fonctionnement général 36
2.3.4.2 La recherche subventionnée 37
2.3.4.3 L'aide aux étudiants 38
2.4 Conclusion 38

**Chapitre 3**
**Les transferts intergouvernementaux: théories économiques et études empiriques** 41
3.1 L'équité et l'efficacité 41
3.1.1 L'équité 41
3.1.2 L'efficacité 42
3.2 Réflexions sur la nature d'une organisation politique 43
3.3 L'organisation politique versus l'équité et l'efficacité 44
3.4 Organisation fédérative: des problèmes spécifiques 45
3.4.1 L'écart fiscal (fiscal gap) 45
3.4.2 Les externalités interjuridictionnelles (exterjurisdictional spil-over) 45
3.4.3 Le résidu fiscal 46
3.5 Les diverses formes de subvention 49
3.5.1 Une subvention conditionnelle ou inconditionnelle 49
3.5.2 Une subvention paritaire 50
3.5.3 Une subvention ouverte, fermée ou avec une limite maximale 51
3.5.4 Schéma-synthèse des divers types de transferts intergouvernementaux 51
3.6 L'effet économique des subventions intergouvernementales 51
3.6.1 L'effet sur les politiques de dépenses du gouvernement subventionné 51
3.6.2 Les effets sur l'allocation des ressources entre régions 52
3.6.3 Les effets sur l'équité 53
3.7 Une théorie positive des transferts gouvernementaux aux administrations provinciales ou locales 53
3.7.1 L'approche macro-économique: la théorie des transferts pour l'investissement public 54
3.7.2 L'approche micro-économique: un transfert conditionnel ou inconditionnel 56
3.8 Conclusion 57

**Chapitre 4**
**L'aide directe ou indirecte du gouvernement fédéral au développement de l'enseignement supérieur** 59
4.1 La théorie économique des transferts intergouvernementaux et le secteur universitaire canadien 60
4.1.1 Les transferts fédéraux pour les dépenses d'opérations courantes des universités 61
4.1.2 Les transferts fédéraux pour la recherche subventionnée 61
4.1.3 Les transferts fédéraux et les dépenses en capital 61
4.1.4 Les transferts fédéraux et l'aide aux étudiants 61

4.1.5 Schéma récapitulatif des divers modes de transfert selon le poste de dépenses 64
4.1.6 Conclusion 64
4.2 Les ententes fédérales-provinciales sur le financement du fonctionnement général des universités canadiennes 65
4.2.1 Les antécédents de l'intervention du gouvernement fédéral dans l'enseignement supérieur 65
4.2.1.1 La commission Rowel-Sirois 65
4.2.1.2 La commission Massey-Lévesque 66
4.2.2 Une politique nationale de l'enseignement universitaire: une contribution égale per capita pour des services universitaires inégaux entre provinces 67
4.2.3 Deux politiques nationales de l'enseignement supérieur 72
4.2.3.1 Une subvention inconditionnelle ou un partage des coûts 73
4.2.3.2 Les effets de cette entente sur l'enseignement supérieur au Québec et en Ontario 75
4.2.3.3 Conclusion 81
4.2.4 Une politique fédérale de subvention inconditionnelle pour des services publics agrégés équivalents entre provinces 82
4.2.4.1 La réforme fiscale de 1972 82
4.2.4.2 La loi de 1977: le FPE 83
4.2.4.3 L'évolution des transferts fédéraux de 1977 à 1981 87
4.2.4.3.1 La répartition originelle des fonds transférés au titre du FPE 88
4.2.4.4 L'évolution de la contribution fédérale relativement à l'effort des provinces au titre du FPE 89
4.2.4.5 Le FPE et l'enseignement supérieur: l'évolution de la contribution respective des deux paliers de gouvernement 90
4.2.4.6 Quelques indicateurs d'effort financier pour l'enseignement universitaire 91
4.2.4.7 Conclusion 93
4.3 Les ententes fédérales-provinciales et les autres aspects de l'enseignement universitaire 94
4.3.1 La recherche subventionnée 94
4.3.2 Les dépenses en capital 96
4.3.3 L'aide aux étudiants 96
4.4 Conclusion 97

**Bibliographie** 98

**Annexe** 101

**Statistiques** 101

# Liste des tableaux

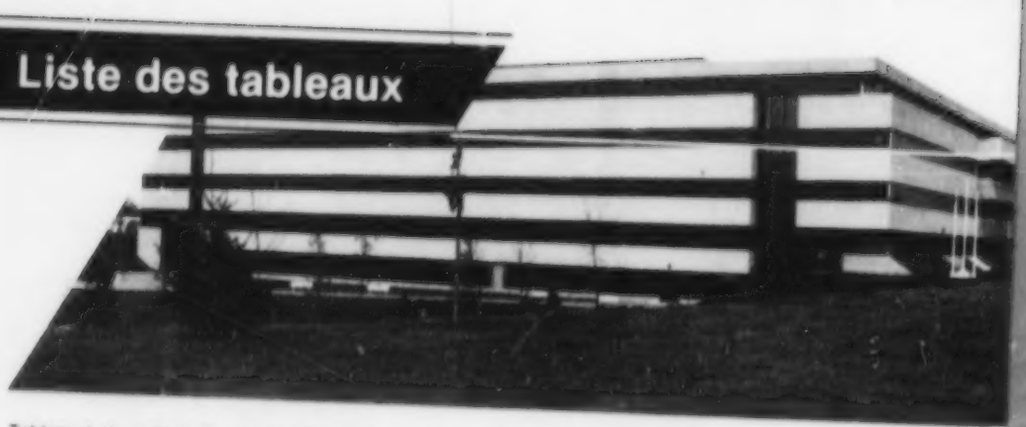



Tableau 1 Inscriptions universitaires à temps plein — Total des inscriptions et inscriptions des 2e et 3e cycles et taux d'accroissement annuel moyen — Québec (certaines années), 13

Tableau 2 L'évolution du taux de fréquentation universitaire brut de la population québécoise (quelques années), 14

Tableau 3 Les taux d'accroissement annuels moyens des inscriptions à plein temps d'automne dans les universités québécoises. Totales — 1er cycle, études graduées (en pourcentage), 15

Tableau 4 Les taux d'accroissement annuels moyens des inscriptions d'automne à temps partiel dans les universités québécoises. Totales — 1er cycle, études graduées (en pourcentage), 16

Tableau 5 L'évolution du taux d'accessibilité brut de 1951 à 1980 de la population à l'université québécoise — Données publiées et corrigées — plein temps, 17

Tableau 6 L'évolution du taux d'accessibilité brut de 1951 à 1980 de la population à l'université québécoise — Données publiées et corrigées — temps partiel, 18

Tableau 7 Les dépenses au titre de l'enseignement universitaire en $ constants (1961 = 100) et leur évolution quinquennale de 1951 à 1981 — Québec (,000 $), 19

Tableau 8 Contribution procentuelle des postes de dépenses à l'évolution du total des dépenses — Québec (,000 $ constants — 1981 = 100), 20

Tableau 9 Contribution procentuelle des postes de dépenses à l'évolution du total des dépenses (excluant les dépenses en capital) — Québec (,000 $ constants — 1981 = 100), 20

Tableau 10 La structure des dépenses et son évolution de 1955 à 1980 au titre de l'enseignement universitaire — Québec (%), 20

Tableau 11 La structure des dépenses (excluant les dépenses en capital) et leur évolution de 1955 à 1980 au titre de l'enseignement universitaire — Québec (%), 21

Tableau 12 Les dépenses totales au titre de l'enseignement universitaire et la provenance des fonds en dollars constants (1981 = 100) et leur évolution quinquennale de 1950 à 1981 — Québec (,000 $), 21

Tableau 13 La contribution procentuelle des diverses sources de fonds à l'évolution du total des dépenses — Québec (,000 $ constants — 1981 = 100), 22

Tableau 14 La répartition par provenance de fonds des dépenses totales en dollars constants au titre de l'enseignement supérieur — Québec (%), 22

Tableau 15 Le fonctionnement général: les dépenses en dollars constants selon la provenance de fonds et leur évolution quinquennale de 1960-61 à 1980-81 — Québec (,000 $ constants — 1981 = 100), 24

Tableau 16 La contribution procentuelle des contributaires à l'évolution des dépenses d'opérations — Québec (,000 $ constants — 1981 = 100), 24

Tableau 17 La recherche subventionnée: les dépenses en dollars constants selon la provenance des fonds et leur évolution de 1955-56 à 1980-81 — Québec (,000 $ constants — 1981 = 100), 25

Tableau 18 La contribution procentuelle des contributaires à l'évolution des dépenses réelles en recherche subventionnée — Québec (,000 $ constants (1981 = 100), 25

Tableau 19 L'aide aux étudiants: les dépenses en dollars constants selon la provenance de fonds et leur évolution depuis 1955-56 à 1980-81 — Québec (,000 $ constants — 1981 = 100), 25

Tableau 20 La contribution procentuelle des gouvernements à l'évolution réelle de l'aide aux étudiants — Québec (,000 $ constants — 1981 = 100), 26

Tableau 21 Inscriptions universitaires à temps plein — Total des inscriptions et inscriptions des 2e et 3e cycles et taux d'accroissement annuel moyen — Ontario (certaines années), 28

Tableau 22 Les taux d'accroissement annuels moyens des inscriptions à temps plein d'automne dans les universités ontariennes. Totales — 1er cycle, études graduées (en pourcentage), 29

Tableau 23 Les taux d'accroissement annuels moyens des inscriptions d'automne à temps partiel dans les universités ontariennes. Totales — 1er cycle, études graduées (en pourcentage), 30

Tableau 24 L'évolution du taux d'accessibilité brut de 1951 à 1980 (temps plein) et de 1963 à 1980 (temps partiel) de la population universitaire ontarienne, 31

Tableau 25 Les dépenses au titre de l'enseignement universitaire en $ constants (1981 = 100) et leur évolution quinquennale de 1950 à 1980 — Ontario (,000 $), 31

Tableau 26 Contribution procentuelle des postes de dépenses à l'évolution du total des dépenses — Ontario (,000 $ constants — 1981 = 100), 33

Tableau 27 La contribution procentuelle des postes de dépenses à l'évolution du total des dépenses (en excluant le capital) — Ontario (,000 $ constants — 1981 = 100), 33

Tableau 28 La structure des dépenses et son évolution de 1955 à 1980 au titre de l'enseignement universitaire — Ontario (%), 33

Tableau 29 La structure des dépenses (excluant les dépenses en capital) et leur évolution de 1955 à 1980 au titre de l'enseignement universitaire — Ontario (%), 34

Tableau 30 Les dépenses totales au titre de l'enseignement universitaire et la provenance des fonds en dollars constants (1981 = 100) et leur évolution quinquennale de 1950 à 1980 — Québec (,000 $), 34

Tableau 31 La contribution procentuelle des diverses sources de fonds à l'évolution du total des dépenses — Ontario (,000 $ constants — 1981 = 100), 35

Tableau 32 La répartition par provenance de fonds des dépenses totales en dollars constants au titre de l'enseignement supérieur — Ontario (%), 35

Tableau 33 Le fonctionnement général: les dépenses en dollars constants selon la provenance des fonds et leur évolution quinquennale depuis 1955-56 à 1980-81 — Ontario (,000 $ constants — 1981 = 100), 36

Tableau 34 La contribution procentuelle des contributaires à l'évolution des dépenses d'opérations — Ontario (,000 $ — 1981 = 100), 36

Tableau 35 La recherche subventionnée: les dépenses en dollars constants selon la provenance des fonds et leur évolution de 1955-56 à 1980-81 — Ontario (,000 $ constants — 1981 = 100), 37

Tableau 36 La contribution procentuelle des contributions à l'évolution des dépenses réelles en recherche subventionnée — Ontario (,000 $ constants — 1981 = 100), 37

Tableau 37 L'aide aux étudiants: les dépenses en dollars constants selon la provenance de fonds et leur évolution de 1955-56 à 1980-81 — Ontario (,000 $ constants — 1981 = 100), 38

Tableau 38 La contribution procentuelle des gouvernements à l'évolution réelle de l'aide aux étudiants — Ontario (,000 $ constants — 1981 = 100), 38

Tableau 39 Cas hypothétique de deux (2) provinces dont la structure de taxation est identique, le niveau de revenu est différent et qui fournissent des services publics, 46

Tableau 40 Cas hypothétique de deux (2) provinces dont la structure de taxation est identi-

que, le niveau de revenu est différent et qui fournissent des services publics: élaboration d'un transfert interindividuel, 48

Tableau 41 Cas hypothétique de deux (2) provinces ... la structure de taxation est identi... le niveau de revenu est différent et ... fournissent des services publics: ... ts de péréquation nette de ... basée sur une imposition ... es citoyens de la région A, 48

Tableau ... Cas hypothétique de deux (2) provinces ... dont la structure de taxation est identique, le niveau de revenu est différent et qui fournissent des services publics: paiements de péréquation « brute » de 3 621 $ basée sur une imposition fédérale des citoyens de A et B, 48

Tableau 43 Cas hypothétique de deux provinces dont la structure de taxation est identique, le niveau de revenu est différent et qui fournissent des services publics: paiements de péréquation « brute » de 5 000 $ (correspondant à une péréquation « nette » de 3 090 $) basée sur une imposition fédérale des citoyens de A et B, 49

Tableau 44 L'évolution de la contribution financière per capita et totale du gouvernement fédéral pour les dépenses de fonctionnement des universités et collèges québécois et ontariens entre 1954-55 et 1967-68, 66

Tableau 45 L'évolution de la contribution financière per capita des gouvernements pour les dépenses d'opérations des universités et collèges québécois et ontariens entre 1959-60 et 1966-67: indicateurs d'efforts financiers, 70-71

Tableau 46 L'évolution des inscriptions plein-temps et des subventions totales et per capita du gouvernement fédéral aux universités et collèges québécois et ontariens (1951-52 à 1966-67), 72

Tableau 47 L'augmentation annuelle des dépenses de fonctionnement de l'enseignement post-secondaire au Canada, au Québec et en Ontario entre 1967-68 et 1971-72, 74

Tableau 48 La contribution financière des deux niveaux de gouvernement à l'évolution des dépenses d'opérations des universités québécoises entre 1967-68 et 1976-77 (,000 $), 77

Tableau 49 La contribution financière des deux niveaux de gouvernement à l'évolution des dépenses d'opérations des universités ontariennes entre 1967-68 et 1976-77 (,000 $), 78

Tableau 50 L'évolution de la contribution financière per capita des gouvernements pour les dépenses d'opérations des universités québécoises et ontariennes entre 1967-68 et 1976-77 — quelques indicateurs d'efforts financiers, 79-80

Tableau 51 Contributions de l'année de base aux « programmes établis », 1975-76, 83

Tableau 52 L'évolution du PIB per capita entre 1974 et 1981 (Canada — Québec — Ontario) $ et indice 100 = 1974, 88

Tableau 53 La contribution fédérale au titre du FPE pour les provinces du Québec et de l'Ontario entre 1977-78 et 1981-82 — (000,00 $), 89

Tableau 54 Dépenses provinciales et transferts fédéraux en pourcentage du PNB, Canada, 1975-76 à 1980-81, 90

Tableau 55 La contribution financière des deux paliers de gouvernement à l'évolution des dépenses d'opérations des universités québécoises entre 1977-78 et 1980-81 (000 $), 91

Tableau 56 La contribution financière des deux paliers de gouvernement à l'évolution des dépenses d'opérations des universités ontariennes entre 1977-78 et 1980-81 (000 $), 92

Tableau 57 L'évolution de la contribution financière per capita des gouvernements pour les dépenses d'opérations des universités québécoises et ontariennes entre 1977-78 et 1980-81 — quelques indicateurs d'efforts financiers, 92-93

## Liste des graphiques

Graphique I Situation d'équilibre dans l'allocation de la main-d'oeuvre entre deux régions d'un même État, 43

Graphique II 56

Graphique III 57

## Statistiques

### LISTE DES TABLEAUX


Tableau 1 Population, 101

Tableau 2 PIB (prix du marché), 102

Tableau 3 Revenus budgétaires — Québec, 102

Tableau 4 Revenus budgétaires — Ontario, 102

Tableau 5 Dépenses au titre de l'enseignement universitaire — Québec, 102

Tableau 6 Provenance de fonds — Québec, 103

Tableau 7 Dépenses au titre de l'enseignement universitaire selon la provenance des fonds — Québec, 103

Tableau 8 Dépenses au titre de l'enseignement universitaire — Ontario, 104

Tableau 9 Provenance de fonds — Ontario, 104

Tableau 10 Dépenses au titre de l'enseignement universitaire selon la provenance des fonds — Ontario, 105

Tableau 11 Inscriptions universitaires — Québec, 105

Tableau 12 Inscriptions universitaires — Ontario, 105

Tableau 13 Indice des prix à la consommation — Canada, 106

Tableau 14 Federal-Provincial Fiscal Arrangements Acts, 1967, 1972. Components of Total Federal Contribution — Québec, 106

Tableau 15 Federal-Provincial Fiscal Arrangements Acts, 1967, 1972. Components of Total Federal Contribution — Ontario, 106

Tableau 16 Le transfert fédéral (incluant la péréquation et la garantie de recettes) à la province de Québec au titre de l'enseignement postsecondaire, 106

Tableau 17 La répartition en % (exprimé sur la base du tableau 14) du transfert fédéral à la province de Québec au titre de l'enseignement postsecondaire (excluant le transfert en espèces), 107

Tableau 18 Les transferts fédéraux à la province de Québec au titre du FPE, 107

Tableau 19 Les transferts fédéraux à la province de l'Ontario au titre du FPE, 107

Tableau 20 La répartition en % des transferts fédéraux aux provinces du Québec et de l'Ontario en espèces et en transfert fiscal, 107

# Introduction

Dans le cadre de cette étude de l'évolution de l'enseignement supérieur en regard aux efforts financiers des deux (2) paliers de gouvernement, nous avons opté à l'échelle canadienne pour le choix de deux (2) régions spécifiques: soit l'Ontario et le Québec.

Ce choix repose autant sur des facteurs subjectifs qu'objectifs.

Subjectifs dans la mesure où le cadre politique, l'orientation du débat constitutionnel, la concurrence continuelle, autant du point de vue politique qu'économique que se font les deux provinces, rendent intéressante toute analyse comparative de ces deux systèmes.

Objectifs parce que les deux (2) provinces comptaient à elles seules, en 1981, plus de 50 % de la population canadienne, 63 % des dépenses au titre de l'enseignement supérieur au Canada, 67 % de la recherche subventionnée et 63 % des dépenses de fonctionnement au titre de l'enseignement.

Un autre élément objectif et à nos yeux, le plus fondamental, a conditionné notre choix. Si, sur les plans de la population, de la puissance industrielle, de l'organisation des services publics et para-publics, de la qualité des services publics, sur le niveau de l'accessibilité aux études supérieures et nous en oublions, nous remarquons un rapport de force qui évolue et qui se maintient relativement dans les trente (30) dernières années, il en est tout autrement au niveau des efforts financiers respectifs des deux (2) paliers de gouvernement et au-delà de cet aspect au niveau des contributions respectives des gouvernements provinciaux et fédéral.

Le financement des soins de santé, de l'aide sociale et de l'enseignement post-secondaire appelé le financement des programmes établis (FPE), établissant l'ampleur de l'effort financier du gouvernement fédéral dans les domaines de compétence provinciale, a conditionné l'évolution de l'accessibilité aux études supérieures en répartissant plus équitablement la répartition géographique de cette évolution. Cette politique, transférant des ressources (par le biais de la taxation fédérale) des contribuables des provinces dont le niveau de richesse est supérieur à la moyenne canadienne vers tous les gouvernements provinciaux, a permis une réallocation de la demande qui, autrement aurait été dirigée vers des biens privés, vers entre autres des biens semi-publics tels l'éducation, la santé, etc.

À ce chapitre, les contribuables de la province de l'Ontario relativement à ceux du Québec ont, par le biais de la structure de taxation progressive combinée au FPE, consommé moins de biens semi-publics qu'ils n'auraient consommé de biens privés sous l'hypothèse de l'absence de ces politiques de taxation et de transfert.

Un deuxième type de transfert gouvernemental a possiblement provoqué un effort public géographiquement mieux réparti. Il s'agit de la politique de péréquation instituée en 1957, résultant des effets contraires entre la répartition des pouvoirs des divers paliers de gouvernements et des écarts de revenu per capita interprovinciaux qui, quant à eux, conduisaient à l'impossibilité de certaines provinces pauvres de fournir des services publics équivalant à la moyenne nationale.

La péréquation est donc le résultat d'un transfert des contribuables canadiens et tout particulièrement de ceux à revenu élevé vers les gouvernements des provinces pauvres où le niveau de revenu per capita est inférieur à la moyenne nationale. Cette politique modifie donc la structure de la

demande entre provinces riches et pauvres et aussi entre les contribuables des deux provinces parce qu'elle accroît la demande de biens semi-publics et publics dans la province pauvre et diminue la demande de biens privés (si on fait l'hypothèse que l'absence de la péréquation diminuerait les taux d'imposition du fédéral) ou de biens semi-publics et publics (si le gouvernement de la province riche augmentait son taux d'impôt au niveau équivalent au taux fédéral qui aurait été imposé si le fédéral avait institué la péréquation). Contrairement au FPE, où est réalisé un transfert de revenu des contribuables canadiens à tous les gouvernements provinciaux, la péréquation opère un transfert des contribuables à haut revenu vers les gouvernements des provinces pauvres.

Or, depuis l'instauration de cette politique, en 1957, le gouvernement du Québec a toujours reçu ces transferts tandis que l'Ontario a constamment été exclue de ce type de transfert.

Tous ces éléments nous ont guidé dans ce choix. D'autant plus que les systèmes universitaires québécois et ontarien, compte tenu de leur importance numérique, présentent la gamme complète des disciplines sans présenter une concentration dans certains secteurs dont l'évolution à long terme aurait été stochastique.

Toutefois, il existe un problème majeur: c'est celui des transformations structurelles du réseau de l'enseignement supérieur depuis le début des années cinquante. En 1967-68, le système québécois a complètement été modifié de sorte que la continuité statistique a été rompue. Ainsi toute tendance de long terme est fort malaisée à analyser. Cependant, nous tenterons tout de même de dégager une certaine cohérence dans ces séries statistiques.

Les chapitres 1 et 2 feront l'analyse et la description des variables financières structurelles de l'enseignement supérieur au Québec et en Ontario. Le chapitre 3 présentera et analysera la théorie économique des transferts intergouvernementaux ainsi que les études empiriques qui ont tenté de démontrer les effets et les conséquences des politiques de transfert.

Enfin dans un quatrième chapitre, nous appliquerons les concepts et le cadre conceptuel au cas particulier des sources de financement de l'enseignement supérieur. Nous tenterons de déterminer et ce dans un cadre politique fédéral, les responsabilités spécifiques de chaque palier de gouvernement dans les divers aspects qui touchent l'université.

Dans la seconde partie de ce chapitre 4, nous analyserons et commenterons les diverses ententes fédérales-provinciales et dégagerons l'implication financière des deux (2) paliers de gouvernement à l'évolution de l'enseignement supérieur au Québec et en Ontario.

La période choisie se situe entre 1951 et 1981. Nous avons donc trois (3) décennies où les événements se sont succédés, téléscopés ou annulés à une vitesse étourdissante. Le début des années cinquante marque le début d'un nouvel essor industriel qui a déplacé des populations entières, leur a donné des occupations nouvelles avec des besoins en éducation accrus.

D'autre part, le « Baby-Boom » de l'après-guerre atteignit les universités aux environs de 1965. Les universités revendiquaient des nouveaux locaux, des professeurs et la prise en charge par le gouvernement de leurs déficits grandissants.

À la mi-décennie soixante-dix, la crise du pétrole, la récession économique, un avenir inquiétant qui anticipe des baisses futures de clientèle modifient le portrait. Toutefois, des changements structurels majeurs pour les universités apparaissent: les études à temps partiel dans un premier temps et tout particulièrement les études graduées dont la pierre d'ancrage est sans contredit la recherche universitaire.

# Chapitre 1

## L'évolution de l'enseignement supérieur au Québec depuis 1951: les dépenses financières et leur provenance, les inscriptions

### 1.1 Avant 1951

En 1950, 21 284 étudiants [1] à plein temps fréquentaient les universités québécoises. De ce nombre, 1 205 étaient inscrits aux 2e et 3e cycles. Par rapport à 1940, le nombre total d'étudiants avait doublé et les inscriptions aux 2e et 3e cycles avaient triplé. Toutefois, entre 1920 et 1950, la progression fut relativement lente soit un taux d'accroissement annuel moyen des inscriptions totales de 3,65 %. Cependant pour les 2e et 3e cycles, la progression annuelle fut de 9 %.

Ces trois décennies présentent un profil relativement différent l'un de l'autre. La période de 1930 à 1940 a été, compte tenu des événements économiques, une décennie décevante quant à l'évolution de l'enseignement supérieur. De 1940 à 1950, nous constatons une progression particulièrement intéressante, notamment aux 2e et 3e cycles. Cet essor notable est attribuable en grande partie au programme institué par le gouvernement fédéral à la fin de la Seconde Guerre au profit des vétérans de guerre. En 1951-52, l'évolution des inscriptions indique que cet effet de croissance se résorbe.

Toutefois, ce programme poussa le gouvernement fédéral à financer directement les universités canadiennes [2] suite aux recommandations de la Commission royale d'enquête sur les arts, les lettres et les sciences.

**TABLEAU 1**

**Inscriptions universitaires à temps plein Total des inscriptions et inscriptions des 2e et 3e cycles et taux d'accroissement annuel moyen — Québec (certaines années)**

| | Inscriptions | | Taux d'accroissement annuel moyen (%) | |
|---|---|---|---|---|
| | Totales | 2e et 3e cycles | totales | 2e et 3e cycles |
| 1920 | 7 270 | 113 | | |
| 1930 | 9 458 | 305 | 2,67 (1920 à 1930) | 12,56 (1920 à 1930) |
| 1940 | 11 365 | 419 | 1,84 (1930 à 1940) | 3,29 (1930 à 1940) |
| 1950 | 21 284 | 1 205 | 6,49 (1940 à 1950) | 11,32 (1940 à 1950) |

Source: Statistique Canada: catégorie 81-568, hors série « Recueil des statistiques chronologiques de l'éducation », tableau 22.

Il faut souligner la progression remarquable des inscriptions aux cycles supérieurs. Elle passe de 1,5 % de l'ensemble des inscriptions en 1920 à près

1. Ce nombre inclut les étudiants des collèges affiliés à certaines universités et qui terminaient leurs cours classiques.

2. En 1951-52, le Canada avait, à toutes fins pratiques, une politique nationale de l'enseignement et de la recherche universitaires.

de 7 % en 1950. Il s'agissait d'une transformation structurelle importante des universités québécoises. Il n'est pas étonnant, compte tenu de ce phénomène, que le gouvernement canadien se soit préoccupé de l'essor de la recherche universitaire et conséquemment de l'enseignement universitaire par le biais de subventions directes pour le fonctionnement général. L'objectif étant d'assurer une continuité dans les cohortes de diplômés de 1er cycle afin de favoriser la poursuite de la recherche universitaire.

Mais le secteur universitaire entre 1920 et 1950, quoique ayant progressé en termes d'effectifs, a-t-il occupé une place grandissante dans la société? En d'autres termes, l'accessibilité de la population a-t-elle augmenté durant cette période? Le tableau 2 nous montre les faits suivants:

**TABLEAU 2**

**L'évolution du taux de fréquentation universitaire brut de la population québécoise (quelques années)**

| Années | Taux de fréquentation brut x 100 |
|---|---|
| 1920 | .308 |
| 1930 | .329 |
| 1940 | .341 |
| 1950 | .525 |

**Source: tableau 1 et Annuaire du Canada.**

Nous constatons que l'évolution entre 1920 et 1940 a été particulièrement lente. Cependant, entre 1940 et 1950, un essor apparaît évident. Le taux de fréquentation brut s'accroît de plus de 50 % entre 1940 et 1950. Les vingt (20) années antérieures ne montrant qu'une augmentation du taux de fréquentation brut de 10 %. Le système universitaire québécois se préparait en 1950 à une profonde transformation.

## 1.2 Le secteur universitaire québécois depuis 1951: son évolution et ses changements structurels

### 1.2.1 Quelques remarques préliminaires

Sur une aussi longue période, il est hasardeux d'utiliser des données statistiques qui ne sont pas homogènes dans le temps. D'autant plus que le secteur de l'enseignement post-secondaire a connu un changement radical à la fin des années soixante par la création des CEGEP et l'abolition des collèges classiques. Il faut ajouter, de surplus, que la contribution fédérale touchait antérieurement (et encore de nos jours) tout étudiant inscrit dans un programme supérieur à l'immatriculation junior.

Une connaissance relativement approfondie du réseau d'enseignement universitaire québécois peut nous éviter nombre d'écueils. Nous savons que de 1967 à 1972, les données statistiques sont délicates à manipuler. [3] Étant donné que nous sommes intéressés par la tendance de long terme, nous comparerons diverses années pour lesquelles les informations sont relativement homogènes durant la période.

Il est alors extrêmement difficile d'établir une distinction très nette entre d'une part les inscriptions de niveau non universitaire mais qui sont tout de même du niveau post-secondaire. C'est exactement le type de problème auquel nous nous sommes confrontés avant 1967-1968 au Québec. Nous sommes dans l'impossibilité d'exclure du total des inscriptions universitaires, tout étudiant inscrit à l'université poursuivant un programme qui serait aujourd'hui classé du niveau collégial.

Sur le plan financier, le même problème surgit. Nous sommes dans l'impossibilité d'exclure les dépenses occasionnées par les étudiants inscrits dans ce programme de niveau non universitaire.

Toutefois, nous devons considérer que la société, évoluant, la perception que nous avons d'une activité universitaire doit se transformer. [4] Nous sommes enclins à considérer cette évolution étant donné que nous sommes plus intéressés à analyser l'évolution structurelle des variables qu'à en scruter l'importance quantitative.

Il faut souligner le fait que certaines variables, telles que les inscriptions au niveau gradué, les dépenses pour la recherche subventionnée étaient et sont restées l'apanage exclusif du secteur universitaire.

Un fait est certain. Relativement à la définition actuelle, le nombre d'inscriptions et l'ampleur des dépenses consacrées à l'enseignement universitaire, que nous utiliserons dans notre analyse, de 1951 à 1967 sont **surestimés** par rapport à ce qu'ils auraient été si la définition actuelle prévalait depuis 1951 [5]. Donc, si nous calculons une tendance sur l'ensemble de la période, nous obtiendrons un taux de croissance moyen **sous-estimé** par rapport à ce qu'il se serait produit si la définition était demeurée la même. Toutefois, la segmentation par période peut résoudre ce type de problème dans l'hypothèse où la **croissance observée** représente le véritable

3. Les effets de l'ancien système se sont fait sentir jusqu'en 1972-73 dans le réseau universitaire québécois.

4. À la fin des années cinquante, l'exigence académique pour un commis de banque était de posséder un diplôme de 10e année. Aujourd'hui, l'exigence minimale est un cours professionnel collégial. Demain, exigeront-ils un baccalauréat en sciences administratives?

5. Le taux de fréquentation universitaire québécois aurait chuté radicalement en 1967 pour ne revenir qu'en 1972 au niveau constaté en 1966-67.

trend de la période. Il s'agit, évidemment, d'une hypothèse, car l'évolution de la scolarisation d'une population est comparable à la construction d'une pyramide. Avant de construire un deuxième palier, il faut finaliser le premier. Par conséquent, il se peut que la croissance de la clientèle universitaire québécoise entre 1951 et 1967 de niveau non universitaire (d'après la définition actuelle) ait été supérieure à la croissance de la clientèle totale observée. Dans une telle situation, le trend observé par les taux de croissance serait **surestimé** relativement aux taux de croissance observés dans la dernière période (i.e. 1972 à 1981).

La nature du problème est complexe et la validité des résultats varie de façon directe avec l'ampleur de cette complexité. Les analystes de l'enseignement supérieur au Québec, reconnaissant la difficulté d'élaborer des politiques à partir de conclusions sujettes à caution, ont tenté, (par le biais d'un comité mixte DGES (aujourd'hui DGERU) et universités, dont le mandat était de prévoir l'évolution des clientèles[6] jusqu'en 1991) de remonter jusqu'en 1961.

Le comité mixte arriva à la conclusion qu'antérieurement à 1966, il était impossible de distinguer au sein des inscriptions ce qui était ou non du niveau universitaire. Toutefois, les données sur les inscriptions entre 1966 et 1972 ont été expurgées.

### 1.2.2 L'évolution et les changements structurels des clientèles étudiantes universitaires depuis 1951 au Québec

Dans cette section, nous analyserons l'évolution des inscriptions universitaires à temps plein et à temps partiel. Compte tenu de l'existence de séries chronologiques différentes, nous aborderons séparément ces deux (12) modes de fréquentation universitaires.

#### 1.2.2.1 Les inscriptions universitaires à temps plein

La base traditionnelle de l'activité universitaire repose sur les étudiants inscrits à temps plein. Malgré la progression fulgurante des inscriptions à temps partiel au Québec, l'évolution du plein temps a été extrêmement dynamique pendant la période de 1951 à 1981.

##### 1.2.2.1.1 Une croissance dynamique des inscriptions à temps plein

La croissance des effectifs universitaires québécois a été particulièrement rapide sur la période de 1951 à 1981. Le taux annuel d'accroissement moyen des inscriptions totales à plein temps a été de 6,6 %. Les inscriptions aux études graduées, quant à elles, ont crû à un rythme annuel plus élevé, soit 9,8 %.

**TABLEAU 3**

**Les taux d'accroissement annuels moyens des inscriptions à plein temps d'automne dans les universités québécoises. Totales — 1er cycles, études graduées (en pourcentage)**

| Périodes | Totales | Inscriptions à plein temps | |
|---|---|---|---|
| | | 1er cycle | Études graduées |
| 1950-51 à 1955-56 | 2,8 | 2,9 | -3,1 |
| 1955-56 à 1960-61 | 9,5 | 7,6 | 13,5 |
| 1960-61 à 1965-66 | 12,2 | 11,4 | 26,0 |
| 1965-66 à 1970-71 | - | - | - |
| 1966-67 à 1970-71 | (11,1)[a] | (10,2)[a] | (16,1)[a] |
| 1970-71 à 1975-76 | 6,8 (6,3)[a] | 7,1 (7,1)[a] | 1,7 |
| 1975-76 à 1980-81 | 3,9 | 3,4 | 9,0 |
| 1950-51 à 1980-81 | 6,9 | 6,6 | 9,8 |

a) Données provenant du comité mixte.

Source: annexe statistique, tableau 11;
Comité mixte DGES — Universités (1977), tableau 2.

Cependant, il existe de grandes variations entre les périodes quinquennales. En effet, entre 1960-61 et 1970-71, la clientèle croît à un rythme spectaculaire. Pourtant, entre 1950-51 et 1955-56, la progression s'avérait pénible et même négative dans le cas des 2e et 3e cycles.

Pendant ces trente (30) années, la croissance spectaculaire des inscriptions universitaires au Québec est occasionnée par l'arrivée massive des jeunes qui résulte de la forte progression de la natalité dans l'après-guerre. Mais ce n'est pas un phénomène particulier au Québec. Par exemple, aux États-Unis, le taux de croissance de la population des 14-17 ans, durant la période du « Baby Boom » (soit de 1946 à 1964), augmentait à un rythme quatre (4) fois plus rapide que celui de tous les autres groupes d'âge.[7] Quant au groupe des 18-24 ans, sa croissance annuelle moyenne a été de 2 % entre 1950 et 1980 tandis que la croissance de la population de tous les autres groupes d'âge n'a été, pour la même période, que de 1,1 %. Entre 1960 et 1970, la croissance du groupe des 18-24 ans a expliqué au-delà de 35 % de l'accroissement de la population américaine pour la même période. Le taux d'accroissement annuel moyen du groupe des 18-24 ans a été 5,3 fois plus rapide que celui de tous les autres groupes d'âge de la population américaine.[8]

Cette forte croissance du groupe des 18-24 ans, combinée à une scolarisation moyenne accrue et à une croissance économique sans précédent expliquent aisément cette croissance spectaculaire du secteur universitaire tant au Québec qu'en Amérique du Nord.

---

6. Comité mixte DGES - Universités (1977).

7. Landon, Y. Jones, (1981), p. 78.

8. Current Population Reports U.S.A. (1977).

#### 1.2.2.1.2 Le réajustement des inscriptions à temps plein

Nous avons traité antérieurement du manque d'homogénéité des données sur les inscriptions pendant la période. Si nous formulons l'hypothèse que les taux de croissance observés par périodes quinquennales ont été les mêmes quel que soit le programme poursuivi (soit de niveau universitaire ou post-secondaire (non universitaire), nous estimons [9] qu'en 1950-51, près de 12 500 étudiants inscrits étaient de niveau universitaire (selon la définition actuelle) dont environ 11 500 inscrits au 1er cycle. Près de la moitié des inscriptions au 1er cycle n'étaient pas véritablement de niveau universitaire au début des années cinquante.

En 1965-66, sur les quelque 67 000 étudiants inscrits à plein temps dans les universités québécoises, plus de 30 000 étaient du niveau collégial.

La solidité de tels résultats repose sur les hypothèses formulées. Toutefois, nous considérons que, compte tenu de l'explosion démographique de cette période et de l'accession à l'éducation, le taux de croissance des inscriptions non universitaires pourrait être facilement supérieur à celui de l'ensemble des inscriptions. De sorte que cette estimation basée sur l'hypothèse de l'égalité des taux de croissance surestimerait le nombre d'inscriptions universitaires entre 1950-51 à 1966-67. Ainsi, le taux de croissance des inscriptions totales de la période, soit 6,9 %, serait inférieur au taux réel d'augmentation.

#### 1.2.2.2 Les inscriptions universitaires à temps partiel

Ce n'est que depuis 1962-63 que Statistique Canada procède à un relevé statistique des inscriptions à temps partiel. Déjà à cette date, près de 20 000 étudiants étaient inscrits à temps partiel dans les universités et collèges québécois. De ce nombre, un grand nombre devait être de niveau non universitaire.

##### 1.2.2.2.1 Une croissance exponentielle

L'analyse du tableau 4 nous montre que la croissance des clientèles universitaires à temps partiel a été phénoménale. Le rythme de croissance sur la période observée des clientèles de premier cycle est d'environ le double du rythme observé chez les inscriptions à plein temps.

En ce qui concerne les deuxième et troisième cycles, l'écart avec les « plein temps » est presque trois (3) fois plus élevé.

Toutefois, le « pattern » de l'évolution des taux de croissance est relativement comparable entre les deux (2) modes de fréquentation universitaire quoiqu'il semble exister un ajustement de quelques années entre le maximum de croissance chez les inscrits à temps plein et celui des « temps partiel ». Dans la première moitié des années soixante, nous observions que la croissance des inscriptions à temps plein a été à son niveau le plus élevé. Chez les étudiants à temps partiel, ce maximum de croissance est atteint pendant la seconde période des années soixante.

Un autre fait intéressant est que la croissance des inscriptions du 1er cycle des « temps partiel » est demeurée relativement constante (quoique étant dans une phase décroissante) relativement aux études graduées. La même constatation est possible pour les études de 1er cycle à temps plein même si la chute des taux de croissance est plus prononcée.

**TABLEAU 4**

**Les taux d'accroissement annuels moyens des inscriptions d'automne à temps partiel dans les universités québécoises Totales — 1er cycle, études graduées (en pourcentage)**

| Périodes | Totales | Inscriptions à plein temps | |
|---|---|---|---|
| | | 1er cycle | Études graduées |
| 1962-63 à 1966-67 | 18,3 | 15,5 | 15,0 |
| 1966-67 à 1970-71 | (19,1)[a] | (37,4)[a] | (17,1)[a] |
| 1970-71 à 1975-76 | (13,0)[a] | (17,0)[a] | (13,2)[a] |
| 1975-76 à 1980-81 | 6,7 | 7,0 | 10,0 |
| 1962-63 à 1980-81 | 14,0 | 18,3 | 14,5 |

a) Données provenant du comité mixte.

Sources: annexe statistique, tableau 11;
Comité mixte DGES — Universités (1977), tableau 2.

Pour redonner une idée de la croissance spectaculaire de ce groupe d'étudiants, comparons-la avec celle de la population québécoise dont le taux d'accroissement annuel moyen de 1962 à 1981 a été de 0,9 % [10]. C'est donc dire que ce phénomène ne peut être expliqué par le seul fait de la croissance des populations des 18 à 24 ans. Une analyse par groupes d'âge [11] de cette population étudiante nous montre qu'aucun groupe d'âge ne prédomine vraiment contrairement à ce que nous constatons chez les étudiants à temps plein. Ainsi des études

---

9. La méthode est tirée de la formule des intérêts composés, soit:
   VF = VP (1 + 1/100)$^n$
   où VF = valeur future
   VP = valeur présente
   n = périodes
   1/100 = taux d'accroissement annuel moyen.

   Nous utilisons les données obtenues du tableau 3 en supposant que VF = inscriptions 1980-81.

10. Voir annexe, tableau 1.

11. G. Lévesque, Dossier sur l'enseignement supérieur, partie VI.

réalisées par la DGERU [12] montrent que le taux de fréquentation universitaire des Québécois aurait atteint et même dépassé celui des Ontariens. Comme nous l'avons montré, si ce rattrapage au niveau du taux de fréquentation est véridique, il est tout de même attribuable aux étudiants à temps partiel et, conséquemment, aux groupes d'âge autres que celui des 18 à 24 ans.

La fréquentation universitaire à temps partiel s'avère sans contredit une marque originale de la société québécoise. Mais cet élément produit dans l'organisation universitaire des perturbations considérables d'autant plus que cette forte croissance rend difficile la planification du développement du réseau.

#### 1.2.2.2.2 Le réajustement des clientèles à temps partiel

Le problème de l'homogénéité des données sur les inscriptions, notamment dans la période de transition de 1966-67 et 1972-73, que nous avons constaté au niveau des inscriptions à temps plein se retrouve nécessairement dans les « temps partiel ».

Par la même méthode que nous avons élaborée dans la section précédente, nous avons réajusté les données pour tenir compte des transformations subies par la création des CEGEP en 1967-68.

Les résultats provenant des données du tableau 4 sont les suivantes:

| | Inscriptions 1962-63 | | |
|---|---|---|---|
| | totales | 1er cycle | 2e et 3e cycles |
| Statistique Canada | 15 530 | 15 795 | 2 762 |
| Réajusté | 7 900 | 7 350 | 580 |

D'après notre estimé, environ 60 % de la clientèle totale à temps partiel en 1962-63, des universités québécoises, aurait été de niveau non universitaire (selon la définition actuelle).

D'autre part, compte tenu des changements de programme (par exemple le baccalauréat de trois (3) ans au lieu de deux (2) ans) ont eu des conséquences sur les inscriptions de deuxième et troisième cycles de telle sorte qu'entre 75 et 80 % de ces inscriptions seraient aujourd'hui incluses dans le 1er cycle. [13]

Quoi qu'il en soit, ces résultats donnent une indication de l'évolution véritable des inscriptions universitaires.

### 1.2.3 L'évolution de l'accessibilité de la population québécoise aux études universitaires

En 1980-81, quelque 90 932 étudiants fréquentaient les universités québécoises à temps plein. Pour la même année, 95 551 autres les fréquentaient à temps partiel. Cinq (5) ans plus tôt, nous comptions 75 020 et 60 090 étudiants qui étaient inscrits respectivement à temps plein et à temps partiel.

Ces données, quoique intéressantes en soi, ne nous disent pas ce qu'il en est de l'accessibilité aux études universitaires. D'autant plus que nous nous intéressons à une période de trente (30) ans.

Le tableau 5 nous montre l'évolution du taux d'accessibilité brut en regard des statistiques officielles et à nos données corrigées. Il ne concerne que les inscriptions à plein temps.

Nous constatons, quelle que soit la base utilisée (A ou B), une augmentation du taux d'accessibilité brut aux études supérieures de 1950 à 1980 de 5,31 à 14,41 (A) et de 2,58 à 14,41 (B). Toutefois, l'évolution du taux d'accessibilité selon (A), entre 1965 et 1970, où nous constatons une diminution de 11,84 à 8,97 par mille habitants, est tout à fait contraire à la tendance à la hausse que nous constatons avant cette période (1965) ou après (1975). Remarquons au passage, la progression continue du taux d'accessibilité brut selon B.

Dans la période la plus récente (soit de 1970 à 1980), la hausse du taux d'accessibilité a été remarquable, soit un taux d'accroissement annuel moyen de 4,9 %. Toutefois, la décennie précédente performait avec une croissance annuelle de 9,6 % (selon B) ou était médiocre avec 2 % (selon A).

**TABLEAU 5**

**L'évolution du taux d'accessibilité brut de 1951 à 1980 de la population à l'université québécoise. Données publiées et corrigées — plein temps**

| Années | Population ,000 | Inscriptions à plein temps | | Taux d'accessibilité (X 1 000) brut | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | Statistique Canada (A) | Données corrigées (B) | A | B |
| 1950 | - | 21 155 | 10 275 | - | - |
| 1955 | 4 517 | 23 987 | 11 670 | 5,31 | 2,58 |
| 1960 | 5 142 | 37 063 | 18 306 | 7,36 | 3,56 |
| 1965 | 5 605 | 67 316 | 32 609 | 11,84 | 5,75 |
| 1970 | 6 013 | 53 988 | - | 8,97 | 8,97 |
| 1975 | 6 179 | 75 020 | - | 12,14 | 12,14 |
| 1980 | 6 317 | 90 932 | - | 14,41 | 14,41 |

**Source: annexe statistique, tableau 11; tableau 3.**

12. **Michel Faierdeau (1980).**

13. **Il est évident que la validité de tels résultats repose sur celle de l'hypothèse élaborée à savoir que la croissance quinquennale représente la véritable tendance de l'évolution des inscriptions. Dans le cas des 2e et 3e cycles, il faut ajouter une hypothèse supplémentaire, à savoir que la croissance du second cycle explique le comportement des inscriptions au niveau gradué.**

Du côté des inscriptions à temps partiel, nous constatons que le taux d'accessibilité brut aurait quadruplé (selon A) et décuplé (selon B) entre 1962 et 1980. Entre 1975 et 1980, le taux d'accessibilité brut des « temps partiel » a augmenté d'au-delà de cinq (5) points de pourcentage. Toutefois, entre 1970 et 1975, il n'aurait presque pas augmenté (selon A); ce qui est absolument impossible, étant donné que c'est durant cette période que les universités québécoises ont mis sur pied, sur une base cohérente, leurs programmes de cours pour les étudiants à temps partiel. Nus croyons que la réalité est plus conforme aux résultats de B, soit 5,24. Ainsi, de 1970 à 1980 selon B, le taux d'accessibilité des temps partiel aurait augmenté de dix (10) points de pourcentage évoluant de 5,24 à 15,1. Cette progression est absolument phénoménale.

**TABLEAU 6**

**L'évolution du taux d'accessibilité brut de 1951 à 1980 de la population à l'université québécoise. Données publiées et corrigées — temps partiel**

| Année | Population (,000) | Inscriptions à temps partiel | | Taux d'accessibilité (x 1 000) brut | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | Statistique Canada (A) | Données corrigées (B) | A | B |
| 1962 | 5 371 | 18 530 | 7 940 | 3,44 | 1,48 |
| 1965 | 5 605 | 39 062 | 15 556 | 6,17 | 2,74 |
| 1970 | 6 013 | 56 101 | 31 513 | 9,33 | 5,24 |
| 1975 | 6 179 | 60 090 | - | 9,72 | 9,72 |
| 1980 | 6 317 | 95 551 | - | 15,1 | 15,1 |

**Source: Annexe, tableau 11, — tableau 3.**

Non seulement le rythme avec lequel les vagues viennent s'échouer sur la plage demeure régulier, mais la hauteur de celles-ci augmente.

### 1.2.4 Les dépenses au titre de l'enseignement universitaire au Québec

L'homogénéité des données financières souffre des mêmes lacunes que nous avons rencontrées au niveau des inscriptions. La distorsion quant à ces données est cependant moindre que celle rencontrée au niveau des inscriptions dans la mesure où un étudiant du niveau post-secondaire non universitaire est moins coûteux que l'universitaire, notamment aux 2e et 3e cycles.

Toutefois, une surestimation des dépenses au titre de l'enseignement universitaire existe entre 1950 et 1967. Tenter de l'évaluer serait presque impossible à réaliser et peu utile pour nos objectifs qui, dans cette section, sont axés principalement sur la répartition des dépenses et leur provenance plus que la notion de croissance.

La mesure de la croissance se bute à deux difficultés majeures: la première provenant du changement du système universitaire au Québec et la seconde se rapportant à l'inflation.

Les prix à la consommation au Canada entre 1951 et 1981 ont quadruplé passant de 27,8 à 100,0 [14]. Il s'agit encore d'une évaluation car, dans ces trente (30) années, l'indice des prix a changé à maintes reprises afin de se réajuster aux changements des dépenses de consommation des Canadiens.

En outre, les prix dans le secteur universitaire au Québec n'ont peut-être pas évolué comme ceux de l'IPC canadien.

Quoi qu'il en soit, l'utilisation de cet indice est quand même indispensable pour mesurer la véritable croissance des dépenses.

Avant de commencer l'analyse proprement dite, nous devons présenter une définition des dépenses au titre de l'enseignement universitaire.

Les dépenses totales se répartissent de la façon suivante:

1) les dépenses d'opération qui se réfèrent aux activités d'enseignement et de recherche libre des universités. Il s'agit de la principale source de dépenses pour l'enseignement universitaire;

2) les dépenses pour la recherche subventionnée qui se rapportent exclusivement aux activités de recherche mais dont les fonds sont accordés à une fin spécifique. Ce type de dépenses s'apparente plus à un contrat basé sur un devis, des échéanciers et la reddition de compte;

3) les dépenses en capital qui se rapportent à la construction, la rénovation du stock immobilier ainsi que l'achat et le renouvellement du stock mobilier;

4) les bourses et l'aide aux étudiants sont les dépenses qui permettent l'accessibilité non pas par la présence d'une infrastructure, mais par une politique de type social qui discrimine progressivement selon le niveau de revenu familial et personnel de l'étudiant;

5) les autres dépenses: dépenses en immobilisation effectuées par le ministère provincial des Travaux publics, l'administration ministérielle, les autres dépenses directes ministérielles provinciales et fédérales aux fins de l'enseignement universitaire ainsi que les subventions accordées aux établissements en dehors de la province.

#### 1.2.4.1 L'évolution des dépenses au titre de l'enseignement universitaire au Québec

Notre démarche sera la suivante: dans un premier

14. Annexe Statistique Canada, tableau 13.

temps, nous dégonflerons les données courantes à l'aide de l'IPC pour obtenir des données constantes et, dans un deuxième temps, nous calculerons des taux de croissance annuels moyens sur une base quinquennale.

À la lumière de ces données, nous constatons que la période 1950 à 1955 a connu le taux de croissance annuel moyen le plus rapide, soit 21,3 %. Par la suite, nous remarquons une diminution assez considérable entre 1955-60 avec 13,1 % pour remonter radicalement à 18,6 entre 1960 et 1965. Dans l'analyse ultérieure, nous étudierons les causes de cette évolution étonnante. De 1965 à 1980, les taux de croissance diminuent progressivement passant de 8,8 % entre 1965-70 à 3,0 % entre 1975-80.

**TABLEAU 7**

**Les dépenses au titre de l'enseignement universitaire en $ constants (1981 = 100) et leur évolution quinquennale de 1950 à 1971 — Québec (,000 $)**

| Années | Dépenses au titre de l'enseignement supérieur | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | totales | opération | Recherche subventionnée | Capital | Bourses aide aux étudiants | Autres |
| 1950-51 | 58 013 | 32 307[a] | 6 540[a] | 12 126[a] | 6 353[a] | 1 216[a] |
| 1955-56 | 125 755 | 73 270 | 16 017 | 28 113 | 8 358 | 1 630 |
| 1960-61 | 231 864 | 151 194 | 32 424 | 41 272 | 6 174 | 961 |
| 1965-66 | 584 122 | 303 941 | 87 618 | 161 666 | 29 216 | 1 676 |
| 1970-71 | 826 900 | 520 966 | 87 652 | 184 770 | 69 735 | 5 876 |
| 1975-76 | 1 036 747 | 722 561 | 110 099 | 106 751 | 75 561 | 21 014 |
| 1980-81 | 1 199 407 | 882 874 | 125 025 | 70 061 | 95 115 | 25 332 |
| | Taux d'accroissement annuel moyen (%) | | | | | |
| 1950-55 | 21,1 | 25,2[b] | 40,1[b] | 124,4[b] | -25,0[b] | 33,6[b] |
| 1955-60 | 13,1 | 17,1 | 2,5 | 8,0 | 11,4 | -12,0 |
| 1960-65 | 18,6 | 15,0 | 18,4 | 31,4 | 29,1 | 25,8 |
| 1965-70 | 8,8 | 11,4 | 11,1 | -7,7 | 18,9 | 25,5 |
| 1970-75 | 4,6 | 6,8 | 4,7 | -5,0 | 1,6 | 31,6 |
| 1975-80 | 3,0 | 4,1 | 2,6 | -8,0 | 5,2 | 3,9 |

a) 1952-53; b) 1954-55
Sources: annexe statistique: tableaux 5 et 13.

L'analyse par poste de dépenses montre toutefois des « patterns » assez différents. Il faut, en outre, souligner que les taux obtenus entre 1950 et 1955 ne sont pas significatifs, notamment dans les cas des dépenses au titre du capital, des bourses et l'aide aux étudiants et enfin des autres dépenses où les séries statistiques ne commencent qu'en 1954-55.

Nous pouvons répartir la période de 1950 à 1980 en trois sous-périodes à partir des maximum des taux de croissance annuels des dépenses.

| Poste de dépenses | Période du vitesse de pointe | |
|---|---|---|
| | Ascension | Sommet |
| Dépenses d'opération | 1951-60 | 1960-70 |
| Recherche subventionnée | 1960-65 | 1965-70 |
| Capital | 1960-65 | - |
| Bourses aide aux étudiants | 1960-65 | 1965-70 |
| Autres dépenses | 1970-75 | 1965-70 |

Chronologiquement, nous constatons que les dépenses d'opération connaissent une forte croissance poussant ainsi les responsables à investir des capitaux et à favoriser l'accessibilité par l'implantation d'un système d'aide aux étudiants et enfin le cycle se termine par la mise sur pied d'une organisation technocratique dont l'objectif est de rationaliser et de coordonner les activités.

Nous remarquons, en outre, que pour tous les postes de dépenses, à l'exception des autres dépenses, la pointe maximale s'est produite antérieurement à la phase minimale. Il est probable, toutefois, que ce fait est attribuable aux modifications qui ont eu lieu en 1967-68.

Un autre fait est frappant à savoir que les amplitudes des taux de croissance diffèrent selon les postes de dépenses. Les dépenses d'opération montrent la plus grande régularité dans leurs variations. Au second rang, vient le poste des bourses et de l'aide aux étudiants (quoique nous constatons une brisure marquée avec un taux de variation de 1,4 % entre 1970-75, ce phénomène étant attribuable en grande partie aux modifications du réseau universitaire au Québec). L'évolution des dépenses en recherche subventionnée montre aussi une régularité intéressante, quoique la diminution dans les années soixante-dix, et notamment entre 1975 et 1980, ait été trop marquée. Les autres dépenses ont crû à un rythme soutenu de 1960 à 1975 pour ensuite connaître une diminution radicale. Et enfin, les dépenses en capital qui après une phase explosive entre 1960 et 1975 déclinent peu à peu mais à un rythme croissant. Ce phénomène est toutefois normal dans la mesure où les dépenses en capital s'expriment principalement dans la construction d'immeubles.

Durant la période observée, quelle a été la contribution de ces divers postes de dépenses à la croissance totale des dépenses au titre de l'enseignement universitaire?

Depuis 1965, les dépenses en capital ont contribué de façon « négative » à la croissance des dépenses totales à l'enseignement universitaire. Entre 1960 et 1965, leur contribution avait compté pour presque 40 % de la variation des dépenses totales. La période antérieure avait aussi été une période où la contribution en capital avait été positive. Quant aux dépenses d'opération, elles ont chuté parallèlement à la phase d'expansion de capitalisation entre 1960 et 1965. Depuis lors, les dépenses d'opération s'accaparent une portion grandissante de la variation des dépenses totales.

Les dépenses en recherche subventionnée ont atteint leur maximum entre 1965 et 1970. Depuis lors, la part qu'elles s'attribuent dans la variation de l'ensemble des dépenses a tendance à diminuer, tout en se stabilisant. L'aide aux étudiants contribue, de façon erratique, à l'augmentation des

dépenses. Concernant les autres dépenses, leurs contributions à l'augmentation totale des dépenses a été marquante entre 1970 et 1975. Entre 1975 et 1980, elles sont revenues à leur niveau de 1965-70.

Compte tenu du comportement particulier des dépenses en capital, nous les avons exclues des données. L'objectif étant de dégager une tendance plus nette d'autant plus que les dépenses en capital ont un lien moins direct avec l'évolution des opérations courantes des établissements universitaires.

**TABLEAU 8**

**Contribution procentuelle des postes de dépenses à l'évolution du total des dépenses — Québec (,000 $ constants — 1981 = 100)**

| Années | Variation des dépenses totales ,000 $ | Opération | Recherche subventionnée | Capital | Bourse aide aux étudiants | Autres |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1955-60 | 106 569 | 82,0 | 2,3 | 12,4 | 3,2 | -5,1 |
| 1960-65 | 312 256 | 85,1 | 8,6 | 30,6 | 6,7 | 6,3 |
| 1965-70 | 284 866 | 76,2 | 16,1 | -5,9 | 14,2 | 1,4 |
| 1970-75 | 207 527 | 87,1 | 10,6 | -10,6 | 7,1 | 6,3 |
| 1975-80 | 162 907 | 98,4 | 9,2 | -22,2 | 13,2 | 1,4 |

**Source: tableau 7.**

Contrairement aux résultats du tableau 8, la croissance des dépenses a été plus élevée entre 1965 et 1970 qu'en 1960 et 1965. Ce fait est attribuable essentiellement à l'exclusion des dépenses en capital.

**TABLEAU 9**

**Contribution procentuelle des postes de dépenses à l'évolution du total des dépenses (excluant les dépenses en capital) Québec (,000 $ constants — 1981 = 100)**

| Années | Variation des dépenses totales ,000 $ (excluant les dépenses en capital) | Opération | Recherche subventionnée | Capital | Bourse aide aux étudiants | Autres |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1955-60 | 91 957 | 98,8 | 2,8 | - | 3,7 | 0,8 |
| 1960-65 | 191 852 | 79,4 | 18,1 | - | 11,0 | 0,5 |
| 1965-70 | 301 789 | 71,9 | 13,3 | - | 13,1 | 1,3 |
| 1970-75 | 246 031 | 82,9 | 8,1 | - | 2,0 | 7,0 |
| 1975-80 | 199 097 | 88,1 | 7,9 | - | 10,8 | 1,2 |

**Source: tableau 7.**

La contribution des dépenses d'opérations à l'augmentation des dépenses totales (excluant le capital) est passée de près de 95 % entre 1955 et 1960, pour chuter à presque 70 % entre 1965 et 1970 pour ensuite réaugmenter à 80 % entre 1970 et 1980.

Quant aux dépenses en recherche subventionnée, la tendance est inquiétante dans la mesure où le pourcentage de sa contribution, qui était à son maximum entre 1960 et 1965, a décliné progressivement pour atteindre 7,5 % entre 1975 et 1980. Et ce, dans une situation où nous aurions dû constater, tout au contraire, une augmentation de cette contribution à cause de deux (2) facteurs. Le premier étant que les dépenses au titre de l'enseignement universitaire entre 1960 et 1965, sont surévaluées parce que celles-ci incluent des dépenses non universitaires. Par conséquent, le résultat obtenu serait normalement plus élevé que celui que nous constatons à l'époque (14,1 %). Le deuxième facteur est attribuable au fait que la proportion d'étudiants gradués augmente progressivement relativement aux étudiants sous-gradués entre 1960 et 1980 et que cette modification structurelle devrait augmenter le niveau des dépenses pour la recherche.

**1.2.4.2 La structure des dépenses au titre de l'enseignement universitaire**

Comme nous l'avons vu dans la section précédente, l'inclusion ou l'exclusion des dépenses en capital modifie sensiblement le portrait de l'évolution de l'enseignement universitaire.

Cette partie étudiera l'évolution structurelle des dépenses incluant, dans un premier temps, les dépenses en capital et les excluant, dans un deuxième temps.

À la lumière du tableau 10, nous constatons que les dépenses d'opération ont connu quatre (4) phases durant ces quelque vingt-cinq dernières années. En 1955-56, la part des dépenses d'opération sur l'ensemble des dépenses ne représentait que 58,2 %. Cinq (5) ans plus tard, elles augmentaient à 69,5 %, pour ensuite chuter à 55,9 %. Toutefois depuis lors, elles ne feront qu'augmenter atteignant un plafond de 73,6 % en 1980-81.

**TABLEAU 10**

**La structure des dépenses et son évolution de 1955 à 1980 au titre de l'enseignement universitaire — Québec (%)**

| Années | Opération | Recherche subventionnée | Capital | Bourse aide aux étudiants | Autres | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1955-56 | 58,2 | 14,3 | 22,3 | 3,8 | 1,3 | 100,0 |
| 1960-61 | 69,5 | 8,8 | 17,0 | 3,5 | 0,4 | 100,0 |
| 1965-66 | 55,9 | 8,7 | 29,1 | 5,4 | 0,9 | 100,0 |
| 1970-71 | 67,0 | 10,0 | 17,5 | 5,4 | 0,7 | 100,0 |
| 1975-76 | 69,1 | 10,6 | 16,3 | 2,8 | 2,2 | 100,0 |
| 1980-81 | 73,6 | 10,4 | 5,8 | 6,0 | 2,1 | 100,0 |

**Source: tableau 7**

Les dépenses en recherche subventionnée connaissent trois (3) phases: la première, en 1955-56, dans laquelle la part des dépenses en recherche sur l'ensemble des dépenses est la plus élevée, soit 14,3 %. Par la suite, elles descendent à leur minimum entre 1960 et 1966 pour ensuite remonter à 10 % depuis lors.

La part des dépenses en capital connaît un déclin

prononcé depuis 1965-66 où elle touchait presque 30 %. En 1980-81, elle ne représente plus que 5,8 %.

Quant à la proportion occupée par les dépenses en bourses et à l'aide aux étudiants, elle évolue à la hausse entre 1955 et 1980 passant de 3,8 à 8,0 %. Toutefois, depuis 1970, ce poste de dépenses a tendance à se stabiliser.

Si nous excluons les dépenses en capital de l'ensemble des dépenses, nous obtenons les résultats du tableau 11.

Les dépenses d'opérations maintiennent leur position durant toute la période, soit entre 75 et 80 %, à l'exception de 1960-61 où leur importance avait grimpé jusqu'à 85 %. En ce qui concerne la recherche subventionnée, sa part est demeurée relativement stationnaire quoique légèrement en diminution depuis 1975-76. Toutefois en 1955-56, elles représentaient 18,4 % de l'ensemble des dépenses. En ce qui concerne les bourses et l'aide aux étudiants, nous constatons une lente mais constante progression entre 1955 et 1975 pour ensuite décroître légèrement.

**TABLEAU 11**

**La structure des dépenses (excluant les dépenses en capital) et leur évolution de 1955 à 1980 au titre de l'enseignement universitaire — Québec (%)**

| Années | Dépenses | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Opération | Recherche subventionnée | Bourse aide aux étudiants | Autres | Total |
| 1955-56 | 75,0 | 18,4 | 4,9 | 1,7 | 100,0 |
| 1960-61 | 84,5 | 10,7 | 4,1 | 0,4 | 100,0 |
| 1965-66 | 79,5 | 12,4 | 7,6 | 0,4 | 100,0 |
| 1970-71 | 76,1 | 12,8 | 10,2 | 0,9 | 100,0 |
| 1975-76 | 77,7 | 11,0 | 8,8 | 2,5 | 100,0 |
| 1980-81 | 78,2 | 11,1 | 8,5 | 2,2 | 100,0 |

**Source: tableau 7.**

### 1.2.5 La provenance des fonds consacrés à l'enseignement universitaire au Québec

Comme le soulignait Michel Bellavance [15], l'université canadienne est un domaine de juridiction partagée par les deux (2) paliers de gouvernement. Même si l'éducation est constitutionnellement de juridiction provinciale, le gouvernement fédéral a acquis des droits, notamment dans le champ de la recherche subventionnée et de l'aide aux étudiants au niveau des 2e et 3e cycles.

Quoi qu'il en soit, nous discuterons plus longuement de cet aspect dans les chapitres 3 et 4 de ce rapport, ne s'attachant actuellement qu'à l'analyse de la croissance et de la répartition de la provenance de ces fonds pour l'enseignement universitaire.

Dans cette section, nous aborderons dans un premier temps la provenance des fonds de l'ensemble des dépenses, pour, dans une seconde phase, analyser le même aspect sous les rubriques du fonctionnement général (dépenses d'opérations), la recherche subventionnée et l'aide aux étudiants. Cette seconde section ne s'attachera toutefois qu'à la contribution des deux (2) principaux paliers de gouvernement.

#### 1.2.5.1 Les dépenses totales: la provenance des fonds

Nous analyserons en premier lieu la croissance et la contribution de chacune des rubriques et, dans un second temps, la répartition et l'évolution des contributaires aux dépenses totales au titre de l'enseignement universitaire au Québec.

La technique employée est la même que celle utilisée dans la section précédente.

##### 1.2.5.1.1 La croissance et la contribution des sources de fonds à la croissance des dépenses totales à l'enseignement universitaire

Il faut souligner que la contribution du gouvernement fédéral est directe et n'inclut pas les transferts fédéraux à la province de Québec au titre de l'enseignement post-secondaire.

**TABLEAU 12**

**Les dépenses totales au titre de l'enseignement universitaire et la provenance des fonds en dollars constants (1981 = 100) et leur évolution quinquennale de 1950 à 1981 — Québec (,000 $)**

| Années | Dépenses totales | Provenance des fonds | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | Gouvernements | | Frais de scolarité | Autres |
| | | Fédéral | Provincial | | |
| 1950-51 | 48 303 | 10 209[a] | 51 684[a] | 22 295[a] | 10 867[a] |
| 1955-56 | 125 795 | 11 670 | 58 906 | 15 672 | 15 159 |
| 1960-61 | 231 864 | 21 975 | 107 529 | 42 904 | 55 566 |
| 1965-66 | 544 122 | 46 909 | 254 031 | 104 963 | 138 179 |
| 1970-71 | 826 965 | 100 810 | 445 702 | 99 648 | 182 540 |
| 1975-76 | 1 036 535 | 117 055 | 720 533 | 92 475 | 99 630 |
| 1980-81 | 1 199 407 | 102 361 | 908 190 | 82 022 | 108 854 |
| | Taux d'accroissement annuel moyen (%) | | | | |
| 1950-55 | 21,1 | 10,4[b] | 10,2[b] | -1,2[b] | 15,9[b] |
| 1955-60 | 13,1 | 13,5 | 12,7 | 10,1 | 9,6 |
| 1960-65 | 18,6 | 16,4 | 18,8 | 17,6 | 20,0 |
| 1965-70 | 8,8 | 16,5 | 11,9 | -1,0 | -5,1 |
| 1970-75 | 4,6 | 3,2 | 10,1 | -1,5 | -11,4 |
| 1975-80 | 3,0 | -2,6 | 4,6 | -2,4 | 1,8 |

**a) 1954-55 pour des dépenses totales de 114 542 $;**
**b) 1954-55 à 1955-56.**
**Sources: annexe Statistique: tableaux 6 et 13.**

L'analyse du tableau 12 est intéressante dans la mesure où, en 1980-81, toutes les sources de fonds, à l'exception d'une seule, sont en termes réels, inférieures au niveau constaté entre 1970 et 1975.

Par contre, la contribution du gouvernement québé-

15. Michel Bellavance (1980).

cois augmente en valeur constante et explique essentiellement l'augmentation des dépenses constatées depuis 1975.

En guise de comparaison, les contributions respectives en termes réels des gouvernements fédéral et provincial, des étudiants et des autres sources entre 1950 et 1981 ont décuplé, vingtuplé, quadruplé et triplé respectivement.

C'est entre 1960-65 (la période pendant laquelle la croissance fut la plus rapide [16] que les diverses sources de fonds ont contribué de manière relativement uniforme, les étudiants ayant été mis à forte contribution entre 1955 et 1960. Toutefois, après 1965, leurs contributions relatives tendent à diminuer. Dans le cas des autres sources, c'est entre 1960-65 que leurs contributions furent les plus dynamiques atteignant un maximum en termes réels en 1970-71. Par la suite, leurs contributions relatives chutent considérablement.

Quant aux contributions gouvernementales, l'effort financier réel du gouvernement fédéral est à son maximum en 1975-76. Celle du gouvernement provincial, quant à elle, ne cesse d'augmenter en termes réels durant l'ensemble de cette période.

De 50 %, entre 1955-60, qu'était la contribution du gouvernement provincial à la variation des dépenses totales réelles du titre de l'enseignement, cette proportion a évolué pour expliquer la totalité de l'évolution réelle des dépenses.

On peut discerner trois (3) phases dans l'évolution des dépenses au titre de l'enseignement universitaire. Entre 1965-70, les étudiants ne contribuent plus en termes réels à la croissance des dépenses. Entre 1970-75, ce sont les autres pourvoyeurs de fonds qui cessent de contribuer en termes réels. Et enfin, entre 1975-80, le gouvernement fédéral diminue en dollars constants sa contribution directe à l'enseignement universitaire. Est-ce un processus de dégradation de l'enseignement universitaire au Québec ou un contrôle accru du gouvernement québécois sur le secteur universitaire ou encore un contrôle par gouvernement interposé que nous vivons? Il est encore trop tôt pour l'affirmer, mais l'évolution de notre analyse nous donnera les outils nécessaires pour répondre à ces questions.

**1.2.5.1.2 La répartition et l'évolution de la provenance par pourvoyeurs de fonds**

De 46,9 % en 1955-56, qu'était la contribution du gouvernement québécois dans les dépenses au titre de l'enseignement supérieur, elle a évolué jusqu'à 75,6 % en 1980-81. La progression s'est particulièrement accélérée à partir de 1970-71, augmentant de 53,8 % à 70 % en 1975-76.

Quant à la contribution directe du gouvernement fédéral, elle a atteint son maximum en 1970-71 pour revenir en 1980-81 à un niveau comparable à celui constaté en 1965-66. La contribution des étudiants n'a cessé de décroître depuis 1970-71, passant à environ 20 % en 1960-61 pour atteindre en 1980-81 moins de 7 %. Quant aux autres pourvoyeurs de fonds, leurs contributions représentaient, en 1955-56, 27,9 % de l'ensemble des fonds tandis qu'en 1970-81, leur importance ne représente plus que 9,1 %.

**TABLEAU 13**

**La contribution procentuelle des diverses sources de fonds à l'évolution du total des dépenses Québec (,000 $ constants — 1981 = 100)**

| Années | Variation des dépenses totales | Provenance des fonds | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | Gouvernements | | Frais de scolarité | Autres |
| | | Fédéral | Provincial | | |
| 1955-60 | 100 389 | 9,7 | 45,6 | 25,5 | 19,2 |
| 1960-65 | 317 250 | 8,0 | 47,0 | 13,6 | 26,5 |
| 1965-70 | 284 866 | 18,9 | 67,3 | -1,8 | 15,6 |
| 1970-75 | 207 533 | 8,2 | 135,2 | -3,5 | -40,0 |
| 1975-80 | 162 937 | -8,5 | 110,3 | -6,4 | -5,7 |

**Source: tableau 12.**

**TABLEAU 14**

**La répartition par provenance de fonds des déponses totales en dollars constants au titre de l'enseignement supérieur — Québec (%)**

| Années | Gouvernements | | Frais de scolarité | Autres |
|---|---|---|---|---|
| | Fédéral | Provincial | | |
| 1955-56 | 9,3 | 46,9 | 15,9 | 27,9 |
| 1960-61 | 9,5 | 46,3 | 20,1 | 24,0 |
| 1965-66 | 8,6 | 46,7 | 19,3 | 25,4 |
| 1970-71 | 17,2 | 53,8 | 17,0 | 22,0 |
| 1975-76 | 11,4 | 70,0 | 8,9 | 9,6 |
| 1980-81 | 8,5 | 75,6 | 6,8 | 9,1 |

**Source: tableau 12.**

**1.2.5.2 La provenance gouvernementale des fonds pour le fonctionnement général, la recherche subventionnée et l'aide aux étudiants: la croissance et la répartition**

Dans cette section, nous nous attacherons seulement à l'analyse des contributions gouvernementales pour certains postes de dépenses.

Ces trois (3) éléments représentent toutefois 92 % des dépenses totales au titre de l'enseignement supérieur.

Il faut souligner le fait que la contribution du gouvernement fédéral notamment au niveau du fonctionnement général, ne représente pas sa véritable contribution financière. Par le biais des accords fis-

**16. Si nous faisons abstraction de la période située entre 1950-55 où la croissance annuelle a été de 21,3 %.**

caux, le fédéral contribue beaucoup plus le 13 M $ qui apparaît en 1980-81. La contribution du gouvernement québécois (soit 748 M $) inclut l'effort financier du gouvernement central. Dans la phase ultérieure de notre recherche, nous nous attacherons à analyser plus spécifiquement l'intervention financière du gouvernement fédéral dans l'évolution des dépenses de fonctionnement général des universités québécoises.

Concernant la recherche subventionnée, les contributions respectives des deux (2) paliers de gouvernement sont évidentes dans la mesure où l'intervention du fédéral se fait directement sans passer par le biais d'accords fiscaux avec la province.

Quant à l'aide aux étudiants, nous sommes en présence d'une situation où règnent des ententes fédérales-provinciales. La contribution du gouvernement fédéral se fait directement, notamment au chapitre des bourses aux études graduées et indirectement sur le plan du programme de prêt-bourse au niveau du 1er cycle.

L'analyse que nous effectuerons dans cette section servira d'entrée en matière pour la phase ultérieure de nos travaux où l'évolution des ententes fiscales fédérales-provinciales seront particulièrement analysées.

En outre, ces données statistiques souffrent des mêmes lacunes que celles que nous avons analysées antérieurement à savoir que les dépenses de fonctionnement fédéral et conséquemment de l'effort financier des deux (2) paliers de gouvernement dans la période antérieure à 1966-67 contiennent des éléments attribuables aux études post-secondaires de niveau non-universitaire.

Un autre point est à souligner: ces données proviennent de Statistique Canada et leur objectif est de présenter la contribution des divers intervenants à l'évolution de l'enseignement universitaire. Il s'agit donc d'une relation entre ces données sur les dépenses et celles représentant les revenus dont le but spécifique est d'être allouées à des fins spécifiques.

#### 1.2.5.2.1 Le fonctionnement général

En 1980-81, le fonctionnement général représentait 74 % de l'ensemble des dépenses au titre de l'enseignement universitaire. En 1970-71, cette proportion était de 63 %. Toutefois en 1960-61, la part du fonctionnement général était de 70 % et en 1950-51, de 79 %. [17]

Nous constatons que l'évolution des dépenses de fonctionnement général a été structurellement changeante pendant ces trente (30) années. Ce fait nous donne une idée des transformations radicales qui ont marqué l'évolution du réseau universitaire québécois pendant cette période. D'autant plus que ce poste de dépenses, par sa nature, aurait dû connaître une évolution structurelle relativement stable dans le temps.

La contribution des deux (2) paliers de gouvernement aux dépenses de fonctionnement général était de 62 % en 1960-61. Elle sera de 70 % en 1970-71 et de 86 % en 1980-81. [18] Nous constatons de nouveau une évolution structurelle particulière. Ce phénomène est peut-être en partie attribuable au changement dans le réseau d'enseignement universitaire québécois à la fin des années soixante. Nous y verrons toutefois plus clair dans la section consacrée à l'analyse de la croissance des dépenses de fonctionnement général selon la provenance de fonds.

#### 1.2.5.2.1.1 La croissance des sources de fonds pour les dépenses de fonctionnement général

À la lumière du tableau 15, nous constatons que les taux d'accroissement annuels moyens des quatre (4) périodes quinquennales observées, diminuent progressivement de 13,5 % entre 1960-65 à 4,1 % entre 1975-80. Pour la dernière période, il s'agit tout de même d'une croissance relativement intéressante dans la mesure où elle s'exprime en termes réels dans une conjoncture économique relativement difficile.

La contribution du gouvernement fédéral a évolué de 5,1 % en 1960-61 à 1,5 % en 1980-81. Il s'agit toutefois de sa contribution directe aux dépenses de fonctionnement des universités québécoises. Le taux de croissance de la contribution directe fédérale a été systématiquement inférieur à celui constaté pour l'ensemble des dépenses d'opérations.

Quant à la contribution du gouvernement québécois entre 1965 et 1975, sa croissance fut environ le double de celle de l'ensemble des dépenses d'opérations. Ainsi, le gouvernement provincial occupe une place grandissante dans le financement des universités, assumant financièrement, par le biais des ententes de transfert, sa responsabilité constitutionnelle à l'égard de l'enseignement.

Entre 1975-80, la croissance de la contribution québécoise à l'augmentation réelle des dépenses d'opérations de l'enseignement universitaire est comparable à celle de l'ensemble des dépenses d'opérations. Étant donné qu'en 1980-81, la part assumée par le Québec des dépenses d'opération était de 85 %, cela signifie que le gouvernement québécois a assumé la presque totalité de l'évolution des dépenses réelles. Cette observation nous amène à l'analyse de la contribution des sources de fonds à la croissance des dépenses réelles.

---

17. Annexe statistique, tableaux 5 et 7.

18. Annexe statistique, tableau 7.

**TABLEAU 15**

**Le fonctionnement général: les dépenses en dollars constants selon la provenance des fonds et leurs évolutions quinquennales de 1960-61 à 1980-81 — Québec (,000 $ constants — 1981 = 100)**

| Années | Gouvernements | | Dépenses totales de fonctionnement général |
|---|---|---|---|
| | Fédéral | Provincial | |
| 1960-61 | 8 253 | 91 766 | 181 184 |
| 1965-66 | 6 568 | 129 503 | 303 943 |
| 1970-71 | 10 604 | 355 986 | 570 988 |
| 1975-76 | 12 173 | 607 342 | 722 583 |
| 1980-81 | 13 128 | 747 566 | 882 874 |
| | Taux d'accroissement annuel moyen (%) | | |
| 1960-65 | 0,8 | 7,1 | 13,5 |
| 1965-70 | 4,6 | 22,4 | 11,4 |
| 1970-75 | 2,8 | 11,3 | 6,8 |
| 1975-80 | 1,5 | 4,1 | 4,1 |

**Sources: annexe statistique: tableaux 7 et 13.**

**1.2.5.2.1.2 La contribution des sources de fonds publics à la croissance réelle des dépenses de fonctionnement général**

Le tableau 16 nous montre que le gouvernement québécois a assumé une responsabilité accrue dans le financement des dépenses d'opérations de l'enseignement universitaire au Québec et ce en prenant la relève des autres bailleurs de fonds: c'est-à-dire les étudiants, les donateurs privés, etc.

Non seulement il a pris la relève mais entre 1965 et 1975, l'évolution de la contribution réelle du gouvernement du Québec a été plus considérable que l'évolution des dépenses réelles d'opérations. Entre 1975-80, suite à une certaine stabilisation, le Québec assuma, dans l'évolution des dépenses réelles, sa part relative des dépenses d'opérations.

**TABLEAU 16**

**La contribution procentuelle des contributaires à l'évolution des dépenses d'opération — Québec (,000 $ constants — 1981 = 100)**

| Années | Variation des dépenses d'opération totales | Provenance des fonds (%) | | |
|---|---|---|---|---|
| | | Fédéral | Provincial | Autres |
| 1960-65 | 142 759 | 0,2 | 26,6 | 73,6 |
| 1965-70 | 217 045 | 1,0 | 104,3 | -5,3 |
| 1970-75 | 201 595 | 0,8 | 124,7 | -24,7 |
| 1975-80 | 160 291 | 0,6 | 87,8 | -17,2 |

**Source: tableau 15.**

**1.2.5.2.2 La recherche subventionnée**

Le gouvernement fédéral, par le biais de ses conseils nationaux de recherche, a occupé une grande place dans l'évolution de la recherche universitaire au Québec.

La part assumée par le gouvernement fédéral dans l'ensemble des dépenses pour la recherche subventionnée était de 40 % en 1955-56 (tableau 17). Elle augmenta jusqu'à 68 % en 1970-71 pour ensuite décroître relativement à 53 % en 1980-81. Pour sa part, le gouvernement québécois, par une politique de la recherche, intervint de façon accrue dans le financement de la recherche universitaire notamment à partir de 1975-76. La part assumée par le gouvernement québécois en 1960 était de 15 %. Elle augmenta à 26 % en 1970 et s'accrût radicalement à un sommet de 41 % en 1980.

Cet effort accru du Québec dévalue quelque peu la contribution du fédéral exprimée en termes de la part relative occupée par ces deux (2) paliers de gouvernement.

L'effort public consacré à la recherche universitaire est passé de 40 % en 1955-56 pour atteindre un sommet de 85 % en 1970-71. Depuis lors, cette contribution publique a légèrement diminué, se situant à 74 % en 1980-81.

**1.2.5.2.2.1 La croissance des sources de fonds pour la recherche subventionnée**

Le tableau 17 nous montre qu'entre 1965-70, la contribution des pouvoirs publics a été la plus intense. Toutefois, la croissance des dépenses en recherche subventionnée avait été plus rapide entre 1960 et 1965. C'est donc dire que durant cette période, les autres sources de financement de la recherche universitaire avaient été relativement importantes.

Un autre élément ressort de ce tableau. Nous constatons que depuis 1970-71, le gouvernement fédéral contribue à la recherche subventionnée universitaire à un rythme inférieur à la croissance totale des dépenses. Le gouvernement québécois prend la relève et maintient le rythme de croissance par une intervention accrue. Ainsi depuis 1975, la contribution réelle du gouvernement fédéral serait négative.

Compte tenu de la proportion grandissante des étudiants dans les 2e et 3e cycles, la contribution fédérale ne peut qu'inquiéter les autorités universitaires. Toutefois, il se peut que ce phénomène soit général pour l'ensemble des provinces et que le gouvernement fédéral considère que sa part est assumée par le biais des accords fiscaux. Quoi qu'il en soit, nous pourrons tester cette hypothèse notamment quand nous referons le même exercice pour la province de l'Ontario.

**1.2.5.2.2.2 La contribution des sources de fonds publics à la croissance réelle des dépenses en recherche subventionnée**

L'analyse du tableau 18 est intéressante parce que le constat que nous faisions dans la section antérieure doit être pondéré pour tenir compte des

autres subventionnaires de la recherche universitaire.

Est-il vrai de soutenir que l'État prend une place grandissante dans la recherche universitaire?

**TABLEAU 17**

**La recherche subventionnée: les dépenses en dollars constants selon la provenance des fonds et leur évolution de 1955-56 à 1980-81 Québec (,000 $ constants — 1981 = 100)**

| Années | Gouvernements | | Dépenses totales de fonctionnement général |
|---|---|---|---|
| | Fédéral | Provincial | |
| 1955-56 | 7 287 | 601[a] | 18 017 |
| 1960-61 | 12 667 | 3 035 | 20 424 |
| 1965-66 | 22 173 | 3 003 | 47 417 |
| 1970-71 | 59 201 | 15 512 | 87 652 |
| 1975-76 | 67 435 | 22 808 | 110 089 |
| 1980-81 | 65 732 | 27 293 | 125 025 |
| | Taux d'accroissement annuel moyen (%) | | |
| 1955-60 | 11,7 | 50,0[a] | 2,5 |
| 1960-65 | 11,9 | -0,2 | 18,4 |
| 1965-70 | 21,7 | 38,9 | 13,1 |
| 1970-75 | 2,6 | 8,0 | 4,7 |
| 1975-80 | -0,5 | 3,7 | 2,6 |

a) 1956-57.
**Source: annexe statistique: tableaux 7 et 13.**

L'analyse de la contribution des diverses sources de fonds à l'augmentation des dépenses réelles nous pousse à être prudents sur ce point.

Est-il vrai de dire que le gouvernement québécois prend la relève du gouvernement central? Entre 1965-70, le fédéral expliquait au-delà de 90 % de l'évolution des dépenses réelles. Pour la même période, la contribution du gouvernement québécois comptait pour 30 % de la variation des dépenses. Par contre, l'évolution de l'effort financier des autres subventionnaires était négative, soit -13 %. Cependant, entre 1970 et 1980, le retrait relatif du fédéral a été comblé non pas par le gouvernement du Québec mais plutôt par les autres sources de fonds.

**TABLEAU 18**

**La contribution procentuelle des contributaires à l'évolution des dépenses réelles en recherche subventionnée — Québec (,000 $ constants — 1981 = 100)**

| Années | Variation des dépenses d'opération totales | Provenance des fonds (%) | | |
|---|---|---|---|---|
| | | Fédéral | Provincial | Autres |
| 1955-60 | 7 659 | 61,0 | 31,6 | -12,6 |
| 1960-65 | 25 394 | 35,2 | -0,1 | 64,9 |
| 1965-70 | 86 234 | 92,0 | 31,0 | -23,0 |
| 1970-75 | 22 437 | 36,7 | 32,5 | 30,8 |
| 1975-80 | 14 936 | -11,4 | 30,0 | 81,4 |

**Source: tableau 17; annexe statistique, tableau 7.**

En effet, la part relative du gouvernement québécois dans l'évolution des dépenses réelles est devenue constante, soit aux environs de 30 %. Toutefois, la contribution relative des autres sources de fonds a évolué d'une contribution négative de -23 % entre 1965-70 à un effort relatif expliquant 80 % de la variation des dépenses réelles.

**1.2.5.2.3 L'aide aux étudiants**

La contribution relative du gouvernement fédéral fut à son maximum en 1975-76 avec 42,3 % de l'aide totale accordée aux étudiants. Depuis lors, toutefois, sa contribution a décliné rapidement pour descendre à 23,3 %. Le taux d'accroissement de son effort ayant été négatif de 6,6 % entre 1975-80.

Par contre, le gouvernement québécois a consenti depuis lors, à injecter pour l'aide aux étudiants, un effort considérable représentant une augmentation annuelle moyenne de 11,4 %.

La croissance la plus rapide de l'effort fédéral a été constatée quant à lui entre 1960-65 et 1965-70. Le gouvernement québécois, pour sa part, a contribué plus en termes de taux de croissance entre 1955 et 1965.

**TABLEAU 19**

**L'aide aux étudiants: les dépenses en dollars constants selon la provenance de fonds et leur évolution depuis 1955-56 à 1980-81 — Québec (,000 $ constants — 1981 = 100)**

| Années | Gouvernements | | Dépenses totales |
|---|---|---|---|
| | Fédéral | Provincial | |
| 1955-56 | 1 342 | 3 426 | 4 768 |
| 1960-61 | 272 | 7 902 | 8 174 |
| 1965-66 | 4 034 | 25 182 | 29 216 |
| 1970-71 | 26 310 | 43 422 | 69 730 |
| 1975-76 | 31 536 | 43 027 | 74 563 |
| 1980-81 | 22 401 | 73 714 | 96 115 |
| | Taux d'accroissement annuel moyen (%) | | |
| 1955-60 | -27,3 | 18,7 | 11,4 |
| 1960-65 | 71,5 | 26,1 | 29,1 |
| 1965-70 | 46,5 | 11,5 | 19,0 |
| 1970-75 | 3,7 | -0,2 | 1,4 |
| 1975-80 | -6,6 | 11,4 | 5,2 |

**Source: annexe statistique, tableaux 7 et 13.**

La contribution relative des deux (2) paliers de gouvernement à la croissance réelle des dépenses est illustrée par les données du tableau 20. Nous constatons que la contribution du gouvernement québécois a été, durant toute la période, relativement plus positive que la contribution directe du gouvernement fédéral. À l'exception de la période située entre 1970 et 1975, le gouvernement québécois a contribué relativement plus que sa part des dépenses pour l'aide aux étudiants.

**TABLEAU 20**

**La contribution procentuelle des gouvernements à l'évolution réelle de l'aide aux étudiants — Québec (,000 $ constants — 1981 = 100)**

| Années | Variation des dépenses | Provenance des fonds (%) | |
|---|---|---|---|
| | | Fédéral | Provincial |
| 1955-60 | 3 406 | -31,4 | 131,4 |
| 1960-65 | 21 042 | 17,9 | 82,1 |
| 1965-70 | 40 523 | 55,0 | 45,0 |
| 1970-75 | 4 824 | 108,2 | -8,2 |
| 1975-80 | 21 552 | -42,4 | 142,4 |

Source: tableau 19.

Par contre, le gouvernement fédéral connaît une évolution plus cyclique de sa contribution relative constatant une période intensive entre 1970-75 et un déclin très marqué de son effort après 1975.

Toutefois, ces résultats doivent être comparés et soupesés à la lumière des ententes fiscales fédérales-provinciales ainsi qu'à l'évolution que nous constaterons dans le cas de la province d'Ontario.

**1.2.6 Conclusion**

En 1950-51, les universités québécoises comptaient un peu plus que 21 000 étudiants dont bon nombre étaient inscrits dans les collèges (environ 10 000). En 1980-81, le réseau compte près de 90 000 étudiants à temps complet et près de 96 000 autres inscrits à temps partiel.

Pendant la même période, la proportion des inscriptions aux 2e et 3e cycles passe de 7 % en 1950-51 à 15 % en 1970-81. Chez les inscrits à temps partiel, cette proportion évolue de 7,5 % en 1970-71 à 12,5 % en 1980-81.

Durant cette période (et tout particulièrement entre 1960 et 1980), deux (2) événements majeurs bouleversent le monde universitaire: premièrement, un nombre croissant d'étudiants à temps partiel accèdent aux universités et obligent ces dernières à modifier radicalement leurs structures d'accueil; deuxièmement, une proportion grandissante d'étudiants poursuivent des études graduées. Ce fait oblige parallèlement les universités à démocratiser leurs structures d'accueil tout en poursuivant et en intensifiant une politique d'excellence axée sur les études graduées et la recherche scientifique.

La croissance annuelle des inscriptions à temps plein entre 1950-51 et 1980-81 a été de 6,6 % et de 9,8 % pour les études de 1er cycle et graduées respectivement. Pour les inscriptions à temps partiel, la progression est fulgurante. En effet, entre 1962-63 et 1980-81, le taux d'accroissement annuel moyen a été, pour le 1er cycle, de 18,3 % et de 15 % pour les 2e et 3e cycles. Notons, au passage, que ces taux de croissance sont sous-évalués dans la mesure où, avant 1967, plusieurs inscriptions étaient de niveau collégial.

L'évolution du taux d'accessibilité est frappante: il passe de 5,3 % (de 2,6 selon nos réajustements) dû aux inscriptions universitaires de niveau collégial) à 14,4 % par mille habitants entre 1950 et 1980 pour les étudiants à temps complet. Et de 3,5 % (1,5 après réajustement) à 15,1 % par mille habitants entre 1962 et 1980 pour les étudiants à temps partiel. En somme, en 1980-81, près de trois (3) personnes sur cent (100) Québécois fréquentaient les universités québécoises. En 1950-51, cette proportion n'était que de 0,5 personne par 100 habitants. Le taux d'accessibilité s'est donc multiplié par six (6) durant cette courte période.

Sur le plan financier, les progrès furent tout aussi impressionnants. La croissance de l'ensemble des dépenses au titre de l'enseignement supérieur atteignit un maximum entre 1960-65 avec un accroissement annuel moyen réel de 18,5 %. Toutefois, de 1965 à 1980 cet effort décrût progressivement jusqu'à atteindre 3 % entre 1975-80.

Au niveau des dépenses d'opérations courantes, le maximum d'accroissement se constate entre 1955-60 avec 12,1 %. Par la suite, nous remarquons une lente diminution évoluant par période quinquennale de 13,5 %, 11,4 %, 6,8 % et 4,1 % entre 1975-80. Les dépenses pour la recherche subventionnée suivent approximativement le même pattern que les dépenses d'opérations avec toutefois un décalage d'environ cinq (5) ans.

Les dépenses en capital atteignent un sommet entre 1960-65 avec un accroissement annuel moyen durant cette période de 31 %. Toutefois, de 1965 à 1980, les taux de variation deviennent négatifs et ont tendance à s'accentuer dans le temps. Les bourses et l'aide aux étudiants, quant à elles, suivent un profil relativement comparable aux dépenses d'opérations. Notons toutefois l'existence d'un décalage de cinq (5) ans avec les opérations courantes. Les « autres dépenses » atteignent leur vitesse maximum entre 1970-75. On observe que cette tendance à la hausse s'était opérée depuis 1960. Toutefois, entre 1975-80, nous constatons une chute considérable avec un taux d'accroissement annuel moyen de 1,9 %.

Sur le plan de la provenance des fonds en ce qui concerne l'ensemble des dépenses, nous constatons que la contribution financière exprimée en dollars constants entre 1950 et 1980 a décuplé, vingtuplé, quadruplé et triplé pour les gouvernements fédéral et provinciaux, les frais de scolarité et les autres dépenses respectivement. Il faut remarquer, toutefois, qu'entre 1970 et 1980, le gouvernement provincial fut le seul contributeur réel à la variation des dépenses totales des universités québécoises.

Au chapitre de la contribution relative, le gouverne-

ment fédéral, durant l'ensemble de la période, maintient sa part dans les dépenses totales. Les étudiants et les autres contributeurs voient diminuer leur part de 15 points de pourcentage chacun, passant de 7 et 10 % respectivement en 1980-81.

La contribution des gouvernements aux dépenses d'opérations générales des universités passe de 62 % en 1960-61 à près de 86 % en 1980-81. De 57 % qu'était la part du gouvernement provincial en 1960-61, elle évolua à 85 % en 1980-81. Le gouvernement fédéral se marginalise de plus en plus entretemps avec 5 % en 1960-61 et 1 % en 1980-81. N'oublions pas que ces pourcentages n'incluent pas les transferts du fédéral au titre de l'enseignement post-secondaire.

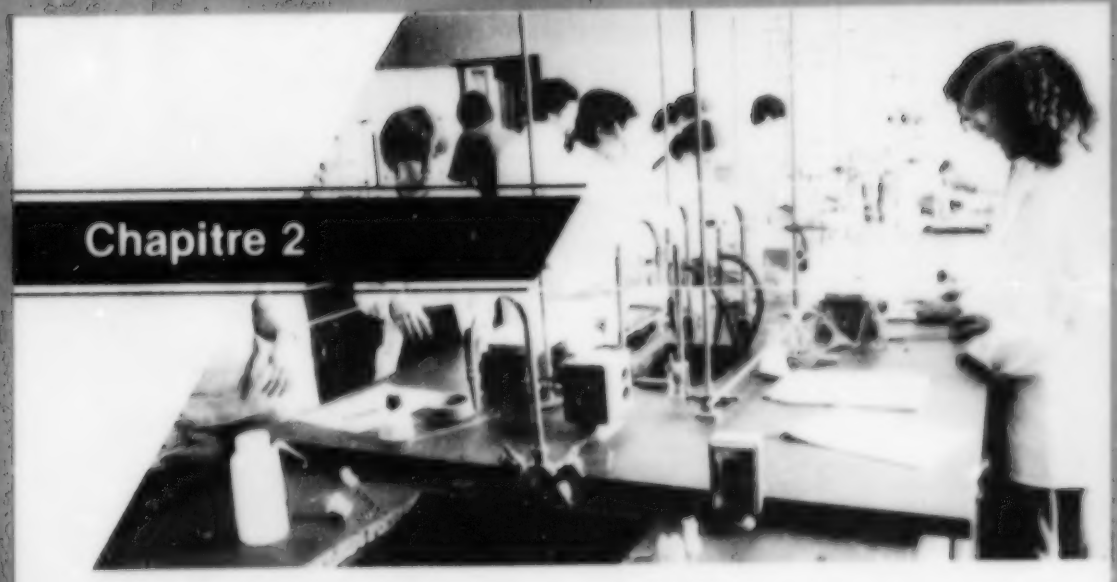
Sur le plan de la croissance, la contribution du gouvernement provincial a été, pour les dépenses d'opérations, deux (2) fois plus élevée que le taux d'accroissement constaté pour l'ensemble des dépenses et de quatre (4) à cinq (5) fois plus élevée que celle du gouvernement fédéral. De sorte que le gouvernement provincial a contribué pour la totalité de la variation des dépenses réelles du réseau universitaire entre 1970 et 1980.

Au plan de la recherche subventionnée, la part de la contribution du gouvernement provincial est passée de 15 % en 1960-61 à 41 % en 1980-81. Quant au gouvernement fédéral, sa contribution relative augmenta de 40 % en 1955-56 à 53 % en 1980-81, après avoir atteint un maximum de 68 % en 1970-71. L'effort public pour la recherche subventionnée a presque doublé sa contribution entre 1955-56 et 1980-81 passant de 40 % à 74 %.

La dynamique interne, à travers les périodes quinquennales, diffère toutefois entre les contributeurs. Le gouvernement provincial maintient relativement sa contribution à la variation des dépenses réelles. Le gouvernement fédéral, quant à lui, contribua près de la totalité des dépenses en recherche subventionnée entre 1965-70 et diminua son effort financier réel de 11 % entre 1975-80. Les autres contributeurs, quant à eux, semblent jouer à contrepied de l'action du fédéral, expliquant entre 1975-80, plus de 80 % de l'accroissement réel des dépenses.

La contribution relative des deux (2) paliers de gouvernements demeure relativement constante pendant la période 1955 à 1980 en ce qui concerne l'aide aux étudiants. C'est entre 1960-65 que la croissance de l'effort financier à l'aide aux étudiants a été la plus dynamique et ce, pour les deux (2) gouvernements. Sur le plan de la contribution à la croissance, c'est entre 1970-75 que le gouvernement fédéral injecta relativement le plus; par contre, le provincial prit la relève entre 1975-80.

En conclusion, sur l'ensemble de la période, nous constatons que la contribution financière directe du gouvernement fédéral à l'évolution des dépenses réelles des universités a diminué considérablement au profit de celle du gouvernement québécois.



# Chapitre 2

## L'évolution de l'enseignement supérieur en Ontario depuis 1951: les inscriptions, les dépenses financières et leur provenance

### 2.1 Avant 1951

En 1950, 23 207 étudiants à plein temps fréquentaient les universités ontariennes. Près de 2 000 d'entre eux étaient inscrits aux 2e et 3e cycles.

L'augmentation annuelle moyenne, entre 1920 et 1950, a été de 3,1 % et 8,0 % pour l'ensemble des inscriptions et des 2e et 3e cycles respectivement.

Similairement à la situation québécoise, nous constatons que les années trente ont été particulièrement difficiles pour les universités ontariennes, le nombre d'étudiants demeurant sensiblement le même. La période située entre 1920 à 1930 avait été relativement dynamique, tout particulièrement au niveau des études graduées avec un taux d'accroissement annuel moyen de 12,80 %. Toutefois, les inscriptions au 1er cycle avaient crû à un rythme relativement lent, soit 2,3 %. Donc, l'écart entre les taux de croissance des études a été quatre (4) fois plus rapide que celui observé au premier cycle. Cette période présente une situation intéressante qui est peut-être occasionnée par le système d'enseignement de l'époque. Sur l'ensemble de la période, nous constatons que le taux de croissance de long terme des inscriptions aux cycles supérieurs est supérieur à celui des sous-gradués.

Les années quarante ramenèrent une phase de croissance rapide. Les inscriptions totales augmentent à un rythme annuel de 6,5 %. Aux 2e et 3e cycles, la croissance annuelle moyenne excède légèrement 10 %.

**TABLEAU 21**

**Inscriptions universitaires à temps plein**
**Total des inscriptions et inscriptions des 2e et 3e cycles et taux d'accroissement annuel moyens — Ontario (certaines années)**

| | Inscriptions | | Taux d'accroissement annuel moyen (%) | |
|---|---|---|---|---|
| | Totales | 2e et 3e cycles | Totales | 2e et 3e cycles |
| 1920 | 9 290 | 190 | | |
| 1930 | 12 467 | 633 | 3,05 (1920 à 1930) | 12,80 (1920 à 1930) |
| 1940 | 12 410 | 717 | 0,10 (1930 à 1940) | 1,25 (1930 à 1940) |
| 1950 | 23 207 | 1 935 | 6,46 (1940 à 1950) | 10,45 (1940 à 1950) |

Source: Statistique Canada, cat. 81-568; Hors Série, tableau 33.

Comme conséquence à ces écarts entre les taux de croissance, la proportion des étudiants inscrits aux second et troisième cycles passe de 2 % en 1920 à 8 % en 1950.

### 2.2 Le secteur universitaire ontarien depuis 1951: son évolution et ses changements structurels

### 2.2.1 Quelques remarques préliminaires

Deux (2) éléments différencient le système universitaire ontarien de celui du Québec.

Le premier concerne la structure académique et le second le financement de la clientèle universitaire.

En Ontario est considéré étudiant universitaire, tout individu ayant terminé ses études secondaires et qui n'est pas inscrit dans un collège technique. Ceci correspond aux étudiants ayant terminé leur 13e année. Ainsi, un étudiant québécois inscrit en deuxième année générale dans les collèges (CEGEP) serait de niveau universitaire dans le réseau ontarien.

Toute comparaison valable sur le plan de l'accessibilité aux études supérieures au Québec et en Ontario doit tenir compte de ce fait capital.

En outre, contrairement au cas du Québec, le système ontarien a été relativement constant durant toute la période que nous analyserons. Nous ne serons pas confrontés à un problème d'homogénéité des données tel que nous l'avons rencontré dans le chapitre 1.

Cependant, l'objectif que nous visons, étant de cerner l'évolution comparable des deux réseaux universitaires, ces différences structurelles ne nous empêcheront pas de les comparer étant donné que nous utilisons principalement la technique des taux d'accroissement.

### 2.2.2 L'évolution et les changements structurels des clientèles étudiantes universitaires depuis 1951 en Ontario

Dans cette section, nous analyserons l'évolution des inscriptions universitaires à temps plein et à temps partiel.

#### 2.2.2.1 Les inscriptions universitaires à temps plein

En 1950-51, 23 061 étudiants fréquentaient à plein temps les universités ontariennes. Trente ans plus tard, ils sont 160 000. La multiplication était de 7. Entretemps, la population ontarienne augmente de près de deux (2) fois. Le rythme de croissance des inscriptions est donc de 3 à 4 fois plus rapide que celui de la population totale ontarienne.

La proportion des étudiants du 2e et 3e cycle, quant à elle, est passée de 9,0 % en 1950-51 jusqu'à un maximum de 12,4 % en 1970-71 pour ensuite décroître à 11,4 % en 1980-81.

Comme nous le verrons, la fin des années soixante-dix a été difficile pour le réseau universitaire ontarien.

L'accroissement annuel moyen des inscriptions universitaires à temps plein durant l'ensemble de la période a été de 6,7 %, 6,6 % et de 7,5 % pour l'ensemble de cette clientèle, les inscriptions de 1er cycle et des cycles gradués respectivement.

**TABLEAU 22**

**Les taux d'accroissement annuels moyens des inscriptions à plein temps d'automne dans les universités ontariennes totales — 1er cycle, études gradées (en pourcentage)**

| Périodes | Inscriptions à plein temps | | |
|---|---|---|---|
| | totales | 1er cycle | études gradées |
| 1950-51 à 1955-56 | -0,4 | 0,2 | -6,5 |
| 1955-56 à 1960-61 | 7,2 | 6,8 | 12,4 |
| 1960-61 à 1965-66 | 12,9 | 12,1 | 21,4 |
| 1965-66 à 1970-71 | 15,2 | 15,0 | 16,6 |
| 1970-71 à 1975-76 | 5,5 | 6,0 | 1,8 |
| 1975-76 à 1980-81 | 0,5 | 0,2 | 2,5 |
| 1950-51 à 1980-81 | 6,7 | 6,6 | 7,5 |

**Source: annexe statistique, tableau 12.**

La croissance a été relativement comparable pour les deux cycles d'études sur l'ensemble de la période, quoique nous constatons des variations importantes par période quinquennale.

Les années soixante ont sans contredit représenté la période la plus florissante du système universitaire ontarien et tout particulièrement la seconde moitié de cette décennie.

De plus, nous observons que cette croissance a été relativement soutenue pour les deux (2) périodes quinquennales précédant cette phase rapide d'expansion. La période qui lui succède connaît aussi un certain dynamisme. Toutefois, après 1975-76, nous constatons une chute draconienne de taux d'accroissement, soit 0,5 %.

Quant aux études de 1er cycle, leur évolution a été relativement comparable à celle de l'ensemble des clientèles à plein temps. Ceci n'est guère surprenant étant donné l'importance numérique de cette clientèle.

Concernant les études gradués, la fluctuation de leur taux d'accroissement annuel moyen a été plus marquée que pour les inscriptions de 1er cycle. Nous constatons que la croissance des inscriptions aux 2e et 3e cycles a été nettement supérieure à celle du 1er cycle entre 1955 et 1965. Durant la période quinquennale ultérieure, la hausse est similaire à celle constatée pour les études de 1er cycle. Par contre, entre 1970 et 1975, la croissance des inscriptions au niveau gradué chute radicalement pour être inférieure à 2 % de croissance annuelle.

Entre 1975-80, les études gradués reprennent quelque vigueur, contribuant à relever le faible taux de

croissance de la clientèle totale à plein temps à 0,5 %.

Le réseau universitaire ontarien semblerait avoir fait le plein de son potentiel jusqu'en 1975-76 pour ensuite évoluer dans un état de relative stagnation depuis lors. Toutefois, les dernières données pour 1981 et 1982 sur l'évolution des clientèles semblent indiquer une reprise d'activité.

Le Québec et l'Ontario ont connu depuis 1975 une évolution des clientèles universitaires à temps plein radicalement différente, soit 3,9 % [19] et 0,5 %. (Une brève analyse de l'évolution de la clientèle des cégeps indique une évolution comparable à celle des universités québécoises.) [20]

**2.2.2.2 Les inscriptions universitaires à temps partiel**

En 1962-63, on dénombrait 13 732 étudiants à temps partiel inscrits dans les universités ontariennes. En 1980-81, six (6) fois plus d'étudiants favorisaient ce mode de fréquentation. La population d'étudiants gradués demeure relativement constante durant toute la période observée, soit 14 %.

L'analyse des taux d'accroissement annuel moyens de l'ensemble de la période nous montre une augmentation relativement comparable entre les deux (2) modes de fréquentation, soit 10,8 % pour le 1er cycle et 11,1 % pour les 2e et 3e cycles.

C'est entre 1962 et 1971 que la croissance de cette clientèle a été la plus dynamique avec un taux d'accroissement annuel moyen de près de 20 %. L'augmentation des inscriptions aux études graduées atteignant même un chiffre record de 27 % entre 1965 et 1970. Ce pattern est comparable à celui que nous avons constaté pour les inscriptions à plein temps.

**TABLEAU 23**

**Les taux d'accroissement annuel moyens des inscriptions d'automne à temps partiel dans les universités ontariennes totales — 1er cycle, études graduées (en pourcentage)**

| Périodes | Inscriptions à temps partiel | | |
|---|---|---|---|
| | Totales | 1er cycle | Études graduées |
| 1962-63 à 1965-66 | 17,7 | 16,5 | 4,2 |
| 1965-66 à 1970-71 | 20,6 | 20,0 | 27,0 |
| 1970-71 à 1975-76 | 5,3 | 6,3 | 11,9 |
| 1975-76 à 1980-81 | 3,5 | 4,0 | 5,3 |
| 1962-63 à 1980-81 | 10,8 | 10,8 | 11,1 |

Source: annexe statistique, tableau 12.

À l'exception des inscriptions aux études graduées à temps partiel qui semblent entre 1970 et 1975 continuer sur la lancée des années soixante, nous pouvons considérer l'hypothèse qu'en Ontario, le choix d'entreprendre des études à temps partiel à cette époque n'était pas l'effet d'un « second best » attribuable à des facteurs socio-économiques, i.e. un substitut à réaliser une scolarité à temps plein.

Toutefois, si entre 1970-75, la croissance des inscriptions à temps partiel est comparable à celle des plein temps, nous constatons dans la période ultérieure que le taux d'accroissement annuel moyen des premiers excède largement celui des plein temps, sans toutefois être spectaculaire. Cette évolution est comparable à ce que nous constations au niveau de l'augmentation des inscriptions de la population universitaire à temps plein au Québec.

**2.2.3 L'évolution de l'accessibilité de la population ontarienne aux études universitaires**

En 1980, sept (7) fois plus d'étudiants qu'en 1950 fréquentaient l'université ontarienne à plein temps. Sur une période plus courte de 13 ans, six (6) fois plus d'étudiants en 1980 fréquentaient les universités à temps partiel relativement à 1962.

Comparativement, la population ontarienne, entre 1950 et 1980 et 1962 et 1980 avait augmenté de 50 % et de 18 % respectivement.

L'accessibilité aux études supérieures a donc crû considérablement dans les trente (30) dernières années en Ontario.

Nous constatons, à la lumière du tableau 24, que le taux de fréquentation brut est passé de cinq (5) étudiants à temps plein par mille habitants en 1950 à dix-neuf (19) pour mille habitants en 1980. La progression a été maintenue malgré une baisse observée en 1955 [21]. Le taux a quadruplé pendant la période 1950-80.

Quant aux étudiants à temps partiel, leur taux de fréquentation brut est passé de 2,2 % en 1962 à 10,2 % en 1980. Ce rapport aurait quintuplé sur une période plus courte.

## 2.3 Les dépenses au titre de l'enseignement universitaire en Ontario

Dans cette section, nous analyserons l'évolution et la structure des dépenses au titre de l'enseignement supérieur en Ontario. Tout comme dans la section traitant du même type de dépenses au Québec, nous procéderons, dans un premier

19. Tableau 3.

20. Nouvelles universitaires: Le Tiers-Monde de l'éducation, vol. 4, no 11.

21. Le ratio observé en 1950 est surestimé du fait du grand nombre d'étudiants inscrits dans les universités ontariennes et qui étaient des vétérans de la Seconde Guerre mondiale. En 1955, l'effet de ce programme fédéral était terminé.

temps, à l'analyse des postes de dépenses pour ensuite étudier la provenance des fonds consacrés à l'enseignement universitaire et enfin nous terminerons par l'étude des sources de fonds, tout particulièrement publics pour les dépenses du fonctionnement (ou d'opérations), de recherche subventionnée et de l'aide aux étudiants.

**TABLEAU 24**

**L'évolution du taux d'accessibilité brut de 1951 à 1980 (temps plein) et de 1963 à 1980 (temps partiel) de la population uiversitaire ontarienne**

| Années | Taux de fréquentation brut (X 1 000) | |
|---|---|---|
| | Temps plein | Temps partiel |
| 1950 | 5,0 | - |
| 1955 | 4,3 | - |
| 1960 | 5,25 | - |
| 1965 | 8,69 | 2,16[a] |
| 1970 | 15,82 | 7,56 |
| 1975 | 19,14 | 9,06 |
| 1980 | 18,69 | 10,24 |

a) 1962-63
Source: annexe statistique, tableaux 1 et 12.

Les séries chronologiques se rapportant aux dépenses présentent une relative homogénéité par rapport à celles concernant le Québec. Autant que les taux de croissance observés, les valeurs nominales indiquent relativement bien les tendances lourdes du système. Toutefois, toute comparaison des séries entre le Québec et l'Ontario se bute à l'existence de deux (2) réseaux d'enseignement universitaire différents. Cependant, une analyse comparative des taux de croissance est possible et empiriquement valable.

### 2.3.1 L'évolution des dépenses au titre de l'enseignement universitaire en Ontario

En dollars constants (1981 = 100), les dépenses totales pour l'enseignement universitaire ont vingtuplé entre 1950 et 1980. Si on conserve les valeurs courantes, les dépenses pour la même période ont augmenté de 74 fois. L'écart entre les deux (2) données est attribuable à l'augmentation du coût de la vie qui a quadruplé entre 1950 et 1980.

Ne nous intéressant qu'aux augmentations réelles, nous ne discuterons que sur la base des données exprimées en dollars constants, c'est-à-dire dégonflées de l'inflation. Pour leur part, les dépenses d'opérations se sont multipliées par 18 fois entre 1952-53 et 1980-81. Les dépenses en recherche subventionnée, de l'aide aux étudiants et des autres dépenses se sont multipliées par 22, 37 et 25 fois respectivement.

Quant aux dépenses de capital, elles ne seraient en 1980-81 que 2,5 fois supérieures à celles de 1954-55. Cependant, comme nous le verrons plus loin, l'évolution de ces dépenses durant ces trente (30) années a été extrêmement fluctuante atteignant un maximum en 1970-71 pour ensuite diminuer radicalement dans les années soixante-dix. Cette évolution particulière du poste « capital » est conforme à sa dynamique propre. Les années soixante ont été celles de l'investissement, les années soixante-dix étant celles d'une certaine stagnation du réseau d'enseignement universitaire ontarien.

Les dépenses totales en 1980-81 étaient de 1 574 millions de dollars. En 1970-71, elles étaient de 1 888 M $. En termes réels, l'effort financier consenti par les pourvoyeurs de fonds pour le réseau universitaire ontarien est inférieur en 1980 à ce qu'il était en 1970. Le Québec, comme nous l'avons vu, connaît une situation très différente de celle de l'Ontario dans les années soixante-dix. Toutefois, cette baisse des dépenses totales est attribuable en grande partie à la chute des investissements dans ces dix (10) dernières années pour l'enseignement universitaire en Ontario.

L'analyse des taux de croissance quinquenaux entre 1950-51 et 1980-81 nous donnera le profil de l'évolution structurelle de l'enseignement universitaire en Ontario.

**TABLEAU 25**

**Les dépenses au titre de l'enseignement universitaire en $ constants (1981 = 100) et leur évolution quinquennale de 1950 à 1980 Ontario (,000 $)**

| Années | Dépenses au titre de l'enseignement supérieur | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Totales | Opération | Recherche subventionnée | Capital | Bourse aide aux étudiants | Autres |
| 1950-51 | 76 374 | 63 960[a] | 8 389[a] | 20 112[b] | 2 674[b] | 3 560[b] |
| 1955-56 | 118 675 | 93 958 | 11 056 | 9 837 | 3 110 | 702 |
| 1960-61 | 215 168 | 176 170 | 22 566 | 112 095 | 4 079 | 1 788 |
| 1965-66 | 786 328 | 558 068 | 74 642 | 320 767 | 26 651 | 3 190 |
| 1970-71 | 1 887 526 | 1 552 922 | 258 742 | 665 251 | 156 760 | 12 953 |
| 1975-76 | 1 309 590 | 1 217 060 | 161 533 | 67 980 | 123 184 | 138 845 |
| 1980-81 | 1 574 606 | 1 137 716 | 186 052 | 94 613 | 105 114 | 99 363 |
| | Taux d'accroissement annuel moyen (%) | | | | | |
| 1950-55 | 9,2 | 13,7 | 8,2 | - | 0,8 | - |
| 1955-60 | 21,7 | 13,4 | 15,3 | 62,3 | 5,5 | 12,9 |
| 1960-65 | 46,0 | 15,9 | 27,0 | 23,6 | 47,1 | 78,0 |
| 1965-70 | 19,1 | 24,9 | 16,4 | 7,3 | 40,5 | 32,4 |
| 1970-75 | -7,0 | 2,2 | -9,3 | -31,9 | -4,6 | 60,5 |
| 1975-80 | -1,6 | -1,4 | 3,1 | -4,3 | -3,1 | -6,9 |

a) Dépenses totales 1952-53 = 93 972 $;
b) Dépenses totales 1954-55 = 120 870 $.
Source: annexe statistique, tableaux 8 et 13.

Comme nous l'avions constaté dans le cas du Québec, les phases maximales de croissance diffèrent entre les postes de dépenses.

Le taux d'accroissement annuel moyen des dépenses totales entre 1950 et 1980 a été de 10,6 %. Toutefois, les variations quinquennales sont telles que nous obtenons un maximum de 46 % de crois-

sance annuelle entre 1960-65 et un minimum situé entre -1,6 % et -2,0 % entre 1970-80. Contrairement au cas québécois, où nous constatons une évolution plus soutenue, quoique décroissante dans le temps, l'Ontario se caractérise par une phase explosive dans les vingt (20) premières années et une stagnation lente mais continue, dans les dix (10) dernières années de la période observée. Pourtant, les taux d'accroissement annuel moyens sur l'ensemble de la période 1950-80 sont très rapprochés les uns des autres (10,6 % en Ontario et 11,3 % au Québec).

En somme, le Québec a continué son investissement durant les années soixante-dix tandis que l'Ontario profite de celui qu'elle a contribué entre la fin des années cinquante et durant les années soixante.

Pour leur part, les dépenses d'opérations ont connu une croissance moins explosive mais plus soutenue, atteignant un maximum de 25 % entre 1965-70 et un minimum de -1,4 % entre 1975-80.

Les dépenses en recherche subventionnée ont un profil de croissance relativement comparable aux précédentes. Le maximum est atteint entre 1960-65 avec 27 % et un minimum de 0,3 % dans la première moitié des années soixante-dix.

Quant aux dépenses en capital, les oscillations des taux de croissance annuel par période quinquennale sont extrêmement marquées. Nous constatons un maximum, entre 1955-60, de 62,7 %. Les dépenses, durant cette période, quadruplaient aux trois (3) ans. Toutefois, un minimum est atteint entre 1970-75 avec -31,9 %. Depuis 1975, la descente se poursuit mais à un rythme inférieur de 5 % par année. Les dépenses pour l'aide aux étudiants ont connu un rythme soutenu durant toutes les années soixante avec un accroissement annuel moyen de 45 %. Par contre, la chute, tout comme pour les dépenses d'investissement, dure depuis le début des années soixante-dix.

Les « autres » dépenses ont connu une croissance maximale de 60 % entre 1970-75. Nous constatons une augmentation progressive des dépenses pour ce poste entre 1955 et 1975. Depuis 1975, la décroissance s'effectue à un rythme annuel de près de 10 %.

Nous pouvons tenter de schématiser les faits marquants de l'évolution des divers postes de dépenses par le tableau suivant:

| Poste de dépenses | Période de vitesse de pointe | |
|---|---|---|
| | Maximum | Minimum |
| Dépenses d'opération | 1965-70 | 1955 et 1965 |
| Recherche subventionnée | 1960-65 | 1955-60 et 1965-70 |
| Capital | 1955-60 | 1960-65 |
| Bourses, aide aux étudiants | 1960-65 | 1965-70 |
| Autres dépenses | 1970-75 | 1965-70 |

Chronologiquement, ce sont les dépenses d'investissement qui ont donné le coup d'envoi au développement du réseau universitaire entre 1955-1960. Cette pulsion se poursuivit dans la première demie des années soixante. Par la suite, les dépenses en recherche subventionnée et l'aide aux étudiants (compte tenu de leurs parts relatives) arrivèrent à leur phase de croissance maximale. Dans un troisième temps, les dépenses d'opérations (entre 1965-70) arrivèrent à leur maximum et enfin, dans un quatrième temps, les autres dépenses. Nous avons un cycle: dépenses d'investissement (en capital physique et humain), entre 1955 et 1965; dépenses d'opérationnalisation (d'opérations), entre 1955 et 1970 avec un maximum entre 1965-70; et une phase planification (autres dépenses) entre 1970-75. La même analyse pour le Québec nous montre un profil légèrement différent notamment dans les dépenses de capital et d'opérations. Au Québec, nous serions enclins à considérer que dans la phase initiale du développement universitaire, nous ayons tenté d'utiliser un investissement non encore « investi » ou mieux encore, d'utiliser un capital anticipé.

Cette analyse nous amène à regarder la contribution des divers postes de dépenses à la variation des dépenses réelles.

Le tableau 26 nous montre que c'est entre 1965-70 que les dépenses ont augmenté le plus rapidement, soit au-delà de 1 milliard de dollars. Depuis 1970, cependant, la décroissance a été de 300 M $. Dans la phase première d'expansion des dépenses totales, ce sont les dépenses d'investissement qui ont le plus contribué avec 51,8 % et 44,4 %. Dans la seconde phase d'expansion (soit 1965 à 1970), ce sont les dépenses d'opérations qui ont pris la relève des investissements avec 67 %.

Dans la première moitié des années soixante-dix, l'évolution des dépenses d'opérations et des autres dépenses ont atténué la chute occasionnée par une réduction brutale des dépenses d'investissement. Leur croissance réelle étant toutefois insuffisante pour combler l'écart négatif.

Enfin, entre 1975-80, c'est maintenant au tour des dépenses d'opérations de contribuer à la chute des dépenses totales avec 60 %.

En conclusion, l'évolution de l'enseignement universitaire ontarien se caractérise par des changements radicaux (contrairement au cas du Québec: voir tableau 8). Une exception toutefois: la recherche subventionnée où la contribution à la croissance a toujours été positive, avec cependant, un minimum de 1,2 % entre 1970-75.

Compte tenu du comportement particulier des dépenses d'investissement, nous avons recalculé la contribution respective des divers postes de dépenses à l'évolution des dépenses totales en excluant

les dépenses en capital. Nous constatons que cette exclusion modifie sensiblement la portée de notre conclusion.

**TABLEAU 26**

**Contribution procentuelle des postes de dépenses à l'évolution du total des dépenses — Ontario (,000 $ constants — 1981 = 100)**

| Années | Variation des dépenses totales ,000 $ | Opération | Recherche subventionnée | Capital | Bourse aide aux étudiants | Autres |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1955-60 | 197 053 | 41,6 | 5,6 | 51,8 | 0,5 | 0,3 |
| 1960-65 | 470 150 | 30,6 | 11,1 | 44,4 | 5,2 | 8,4 |
| 1965-70 | 1 101 300 | 66,6 | 7,7 | 13,1 | 11,6 | 0,9 |
| 1970-75 | -176 035 | 170,2 | 1,2 | -223,0 | -16,5 | 170,1 |
| 1975-80 | -134 784 | -59,5 | 19,2 | -9,9 | -13,9 | -36,1 |

**Source: tableau 25.**

**TABLEAU 27**

**La contribution procentuelle des postes de dépenses à l'évolution du total des dépenses (en excluant le capital) — Ontario (,000 $ constants — 1981 = 100)**

| Années | Variation des dépenses totales | Opération | Recherche subventionnée | Bourse aide aux étudiants | Autres |
|---|---|---|---|---|---|
| 1955-60 | 95 235 | 86,3 | 12,1 | 1,0 | 0,6 |
| 1960-65 | 251 670 | 70,0 | 19,9 | 9,4 | 0,7 |
| 1965-70 | 956 029 | 76,7 | 8,9 | 13,4 | 1,0 |
| 1970-75 | 219 255 | 57,0 | 1,0 | -15,0 | 57,1 |
| 1975-80 | -121 937 | -68,0 | 21,5 | -15,4 | -40,1 |

**Source: tableau 25.**

Nous constatons des modifications substantielles quoique moins radicales dans l'explication des variations de dépenses. C'est toujours entre 1965-70 que la variation des dépenses totales est la plus élevée; les dépenses d'opérations expliquant 77 % de cette variation. Toutefois, entre 1970-75, nous ne constatons plus une baisse des dépenses réelles, mais au contraire, une augmentation de plus de 200 M $ attribuable à près de 60 % aux dépenses d'opérations, ainsi qu'aux autres dépenses.

Entre 1955 et 1975, la contribution des dépenses d'opérations au total des dépenses a eu tendance à diminuer légèrement. Aucun autre poste ne prend la relève, à l'exception toutefois des autres dépenses dont la contribution à la variation des dépenses entre 1970-75 est particulièrement élevée.

**2.3.2 La structure des dépenses au titre de l'enseignement universitaire en Ontario**

Dans cette partie, nous présenterons la structure des dépenses totales avec et sans les dépenses en capital.

Tout d'abord, le tableau 28 nous montre que les dépenses d'opérations représentaient en 1955-56 79,2 % des dépenses totales. Suite à l'essor considérable des dépenses en capital, cette part a chuté jusqu'à un minimum de 45,7 % en 1965-66, pour ensuite remonter à 72,2 en 1980-81. Quant à la part occupée par la recherche subventionnée, elle a augmenté de 9,3 % en 1955-56, à 11,9 % en 1980-81.

Les dépenses en capital quant à elles, ont connu une situation particulière évoluant à un maximum de 41 % de l'ensemble des dépenses en 1965-66 pour ensuite s'écrouler à un faible 3,5 % en 1980-81. Les dépenses pour l'aide aux étudiants s'accaparaient 2,6 % en 1955-56, progressant jusqu'à 8,3 % en 1970-71 et déclinaient à 6,7 % de l'ensemble des dépenses en 1980-81.

Les autres dépenses occupaient une place négligeable jusqu'en 1970-71 pour ensuite devenir un important poste de dépenses, soit 8,1 % en 1975-76 et 5,7 % en 1980-81.

**TABLEAU 28**

**La structure des dépenses et son évolution de 1955 à 1980 au titre de l'enseignement universitaire — Ontario (%)**

| Années | Opération | Recherche subventionnée | Capital | Bourse aide aux étudiants | Autres | Total (,000 $ constants) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1955-56 | 79,2 | 9,3 | 8,3 | 2,6 | 0,6 | 34 297 |
| 1960-61 | 55,7 | 7,1 | 35,5 | 1,3 | 0,4 | 99 909 |
| 1965-66 | 45,7 | 9,5 | 40,8 | 3,6 | 0,4 | 276 784 |
| 1970-71 | 57,8 | 8,5 | 24,6 | 8,3 | 0,7 | 796 510 |
| 1975-76 | 71,2 | 9,5 | 8,0 | 7,0 | 8,1 | 1 075 332 |
| 1980-81 | 72,2 | 11,9 | 3,5 | 6,7 | 5,7 | 1 574 666 |

**Source: annexe statistique, tableau 8.**

Si nous extrayons de ces données les dépenses au titre du capital, nous obtenons les résultats du tableau 29.

Les dépenses d'opérations voient leur part relative décliner, relativement à l'ensemble des dépenses (excluant le capital) de 86,3 % en 1955-56 à 74,8 % en 1980-81. La part occupée par les dépenses pour la recherche subventionnée connaît des variations relativement considérables dans la mesure où elle passe de 10,2 % en 1955-56, pour ensuite augmenter à 16,0 % (son maximum) en 1965-66, pour retomber à son niveau minimum (9,9 % en 1975-76) et réaccroître à 12,4 % en 1980-81.

L'aide aux étudiants était jusqu'en 1965, une préoccupation mineure des bailleurs de fonds. De 1965 à 1970, elle performa passant de 6,2 % à 11,0 %.

Par la suite, cet intérêt s'estompe. En 1980, la part des dépenses occupée par ce poste est retombée à 6,9 %, niveau comparable au milieu des années soixante. Quant aux autres dépenses entre 1955 et 1970, elles occupent une place marginale avec

moins de 1 % des dépenses totales. Toutefois en 1975-76, elle parvint à presque 10 % pour ensuite retomber à 5,9 % en 1980-81.

**TABLEAU 29**

**La structure des dépenses (excluant les dépenses en capital) et leur évolution de 1955 à 1980 au titre de l'enseignement universitaire — Ontario (%)**

| Années | Opération | Recherche subventionnée | Bourse aide aux étudiants | Autres | Total (,000 $ constants) |
|---|---|---|---|---|---|
| 1955-56 | 68,3 | 10,2 | 2,9 | 0,6 | 31 654 |
| 1960-61 | 66,3 | 11,1 | 2,0 | 0,6 | 66 487 |
| 1965-66 | 77,1 | 10,0 | 0,2 | 0,7 | 163 874 |
| 1970-71 | 76,0 | 11,2 | 11,0 | 0,9 | 600 242 |
| 1975-76 | 78,2 | 9,9 | 7,3 | 0,4 | 1 032 505 |
| 1980-81 | 71,5 | 12,4 | 6,9 | 5,9 | 1 520 193 |

Source: annexe statistique, tableau 8.

### 2.3.3 La provenance des fonds au titre des dépenses pour l'enseignement universitaire

Nous étudierons tout d'abord la provenance de ces fonds en regard des dépenses totales au titre de l'enseignement universitaire en Ontario, pour ensuite nous attacher à décrire les sources de fonds publics sous l'angle des dépenses d'opérations, de recherche subventionnée et de l'aide aux étudiants.

Nous analyserons, en premier lieu, la croissance et la contribution à la croissance de chacune des sources de fonds à la variation des dépenses réelles totales et en second lieu, la répartition et l'évolution de la structure de la contribution des bailleurs de fonds aux dépenses totales au titre de l'enseignement universitaire en Ontario.

#### 2.3.3.1 La croissance et la contribution des sources de fonds à la croissance des dépenses totales à l'enseignement universitaire

Tout comme nous l'avions souligné dans le chapitre 1, la contribution fédérale est directe et n'inclut pas les transferts fiscaux en points d'impôt et en espèces que nous traiterons dans une phase ultérieure.

L'analyse du tableau 30 nous montre que c'est entre 1955 et 1960 que la contribution du gouvernement fédéral a crû le plus rapidement, soit un accroissement annuel moyen de 35 %.

Dans la période quinquennale suivante, c'est au tour du gouvernement provincial d'investir massivement dans l'enseignement universitaire avec un taux annuel de 31 %. Cet effort se poursuit entre 1965-70 avec 23,7 %. Toutefois, dans les années soixante-dix, le taux d'accroissement annuel moyen de la contribution du gouvernement ontarien devient négatif avec 3,2 % et 1,8 % pour les périodes 1970-75 et 1975-80 respectivement.

**TABLEAU 30**

**Les dépenses totales au titre de l'enseignement universitaire et la provenance des fonds en dollars constants (1981 = 100) et leur évolution quinquennale de 1950 à 1980 — Québec (,000 $)**

| Années | Dépenses totales | Provenance des fonds | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | Gouvernements | | Frais de scolarité | Autres |
| | | Fédéral | Provincial | | |
| 1950-51 | 76 354 | 11 695[a] | 57 210[a] | 25 726[a] | 23 179[a] |
| 1955-56 | 118 475 | 15 505 | 63 080 | 27 606 | 11 595 |
| 1960-61 | 315 168 | 69 702 | 122 725 | 48 630 | 75 019 |
| 1965-66 | 706 318 | 100 790 | 474 991 | 99 369 | 111 168 |
| 1970-71 | 1 887 626 | 175 474 | 1 377 132 | 181 341 | 153 727 |
| 1975-76 | 1 705 590 | 187 010 | 1 168 000 | 208 713 | 141 000 |
| 1980-81 | 1 574 808 | 172 772 | 1 064 704 | 185 333 | 150 487 |
| | taux d'accroissement annuel moyen (%) | | | | |
| 1950-55 | 9,2 | 13,8 | 11,8 | 1,3 | -50,0 |
| 1955-60 | 21,7 | 35,0 | 14,0 | 12,0 | 45,3 |
| 1960-65 | 20,0 | 7,6 | 31,1 | 15,4 | 8,2 |
| 1965-70 | 19,1 | 11,7 | 23,7 | 12,8 | 6,7 |
| 1970-75 | -2,0 | 1,3 | -3,2 | 2,7 | -0,8 |
| 1975-80 | -1,6 | -1,6 | -1,8 | -2,2 | 0,4 |

a) 1954-55: Dépenses totales de 120 870 $.
Source: annexe statistique, tableaux 9 et 13.

Dans le cas du gouvernement fédéral, sa contribution en termes de croissance dans les années soixante-dix diminue pour devenir légèrement positive (1,3 %) entre 1970-75. Par la suite, nous constatons un taux négatif de 1,6 %.

Quant à la contribution des étudiants, nous constatons que l'évolution des taux de croissance montre une certaine régularité passant de 3,3 % entre 1950-55, à un maximum de 15,4, pour enfin devenir négative avec 2,2 % entre 1975-80. Dans le cas du Québec, nous avions constaté (tableau 12) que les taux de croissance des frais de scolarité devenaient négatifs à partir de 1965.

Dans le cas des autres sources de fonds, nous constatons que le maximum de croissance s'est produit entre 1955-60 avec 45,3 %. C'est d'ailleurs en 1960-61 que ce poste de ressources financières a atteint son maximum, expliquant presque le quart (1/4) des ressources totales consacrées à l'enseignement universitaire. Cependant, en 1980-81, les « autres » bailleurs de fonds n'expliquaient plus que 10 % des ressources injectées.

Les sommes injectées entre 1950 et 1980 se sont multipliées par 12,6, 18,7, 7 et 6,5 fois par les gouvernements fédéral et provincial, les étudiants et les autres contributaires respectivement.

Quant à la contribution à la croissance (ou décroissance) réelle des dépenses au titre de l'enseignement universitaire en Ontario, nous constatons à la lumière du tableau 31, que les quatre (4) sources de fonds ont contribué, entre 1955 et 1980, de manière relativement uniforme conformément à leur importance relative respective. Cependant, dans les années soixante, la contribution financière du gouvernement ontarien explique au-delà du trois quart

de l'évolution des dépenses réelles. La contribution du gouvernement fédéral chute radicalement en-dessous du 10 %. Toutefois, cette évolution doit être pondérée dans la mesure où c'est dans cette période que les premiers accords financiers sont entrés en vigueur.

Pendant les années soixante-dix, nous constatons un revirement de situation. Il y a décroissance des dépenses réelles de façon qu'entre 1970 et 1975, la contribution « négative » du gouvernement provincial explique la totalité de la diminution. Par contre, les étudiants se voient imposer des charges financières supérieures à leur part relative dans le financement de l'enseignement supérieur, soit 14 %. En 1970-71, la portion occupée par les frais de scolarité n'étant que de 9,6 %. Entre 1975-80, tous les bailleurs de fonds (à l'exception des « autres » sources) contribuent à la baisse relative des dépenses réelles; le gouvernement provincial occupant la part du lion avec 75 %.

**TABLEAU 31**

**La contribution procentuelle des diverses sources de fonds à l'évolution du total des dépenses — Ontario (,000 $ constants — 1961 = 100)**

| Années | Variation des dépenses totales | Provenance des fonds | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | Gouvernements | | Frais de scolarité | Autres |
| | | fédéral | Provincial | | |
| 1955-60 | 197 543 | 27,4 | 29,8 | 10,6 | 32,1 |
| 1960-65 | 670 150 | 6,6 | 74,9 | 10,8 | 7,7 |
| 1965-70 | 1 101 398 | 6,0 | 81,9 | 7,6 | 3,9 |
| 1970-75 | -178 636 | 6,5 | -117,5 | 14,3 | -3,3 |
| 1975-80 | -134 784 | -10,6 | -75,5 | -15,9 | 2,0 |

**Source: tableau 30.**

En somme, l'expérience respective de l'enseignement universitaire au Québec et en Ontario, a été relativement différente dans les années soixante-dix. Le comportement du gouvernement ontarien a été de restreindre son effort financier (tout en retirant des fonds fédéraux par le biais des ententes de transfert). Par contre, le gouvernement québécois a continué d'investir massivement dans l'enseignement universitaire. Quelle part de cet effort au Québec et en Ontario est attribuable aux transferts fédéraux? C'est ce que nous chercherons à découvrir dans les chapitres ultérieurs.

**2.3.3.2 La répartition et l'évolution de la provenance par pourvoyeur de fonds à la croissance des dépenses totales**

L'analyse de la part relative de chacun des pourvoyeurs de fonds nous montre que celle du gouvernement ontarien a connu des variations relativement élevées. En 1955-56, le gouvernement ontarien contribuait 54 % de l'effort financier total au titre de l'enseignement universitaire. C'est un effort financier de 15 % supérieur à l'effort consenti par le gouvernement québécois pour la même année.

Cependant en 1960-61, sa part relative avait chuté à 39 %. La contribution directe du gouvernement fédéral et des autres sources de fonds augmentèrent de neuf (9) et de quatorze (14) points respectivement. En 1965-66, nous constatons un revirement de situation, la part relative du gouvernement ontarien augmentant à 60 %. Le fédéral et les autres pourvoyeurs de fonds retournèrent à leurs parts relatives antérieures. En 1970-71, le gouvernement provincial contribue au-delà de 70 % de l'effort financier total. Les autres contributaires se retrouvant dans une situation marginale où leurs parts relatives sont à leur plus bas niveau.

Depuis lors, la contribution relative du gouvernement ontarien n'a cessé de décroître perdant 5,3 points de pourcentage entre 1970 et 1980. Entretemps, au Québec, la part du gouvernement provincial durant la même période augmentait de près de 22 points de pourcentage. [22]

Nous constatons dans le cas de l'Ontario, des modifications structurelles, en termes d'effort financier, importantes durant ces vingt-cinq (25) dernières années. Évidemment, le réseau universitaire a connu, durant cette période, des phases diverses de développement, évoluant d'une situation d'investissement massif d'infrastructure jusqu'à une phase de consolidation et de rentabilisation. Cependant une telle différence de comportement entre les deux (2) niveaux de gouvernement est relativement étonnante dans la mesure où les deux (2) provinces ont bénéficié des mêmes ententes fiscales avec le fédéral.

**TABLEAU 32**

**La répartition par provenance de fonds de dépenses totales en dollars constants au titre de l'enseignement supérieur — Ontario (%)**

| Années | Gouvernements | | Frais de scolarité | Autres |
|---|---|---|---|---|
| | Fédéral | Provincial | | |
| 1955-56 | 13,1 | 53,9 | 23,3 | 9,8 |
| 1960-61 | 22,1 | 38,8 | 15,4 | 23,7 |
| 1965-66 | 12,8 | 60,4 | 12,6 | 14,1 |
| 1970-71 | 9,3 | 73,0 | 9,6 | 8,1 |
| 1975-76 | 10,9 | 68,3 | 12,1 | 8,6 |
| 1980-81 | 11,0 | 67,7 | 11,8 | 9,6 |

**Source: tableau 30.**

L'analyse de la sous-section ultérieure nous indiquera plus justement ce que fut la contribution du gouvernement ontarien pendant cette période.

**2.3.4 La provenance gouvernementale des fonds pour le fonctionnement général, la recherche subventionnée et l'aide aux étudiants: la croissance et la répartition**

22. Voir tableau 14.

Dans cette section, nous nous attacherons seulement à l'analyse de contributions gouvernementales pour certains postes de dépenses.

### 2.3.4.1 Le fonctionnement général

D'une intervention directe dans le déroulement des activités de fonctionnement général, le gouvernement fédéral a, en 1967, quitté ce domaine de juridiction pour le laisser totalement aux provinces, en retour duquel il leur octroyait des fonds, sous forme de transferts de points d'impôt et en espèces. Cette modification de politique explique l'évolution paradoxale des données statistiques concernant la contribution du gouvernement fédéral aux dépenses de fonctionnement général où nous constatons une évolution de 13 M $ en 1955-56 à 54 M $ en 1965 pour ensuite constater une chute radicale à 16 M $.

La part relative des deux (2) paliers de gouvernement dans les dépenses de fonctionnement général au titre de l'enseignement supérieur était de 56 % en 1955-56. Elle augmenta à 70 % en 1965-66 et atteignait son sommet en 1970-71 avec 77 % de l'ensemble des dépenses. Depuis lors, cette proportion est demeurée constante.

**TABLEAU 33**

**Le fonctionnement général: les dépenses en dollars constants selon la provenance des fonds et leur évolution quinquennale depuis 1955-56 à 1980-81 — Ontario (,000 $ constants — 1981 = 100)**

| Années | Gouvernements | | Dépenses totales de fonctionnement général |
|---|---|---|---|
| | Fédéral | Provincial | |
| 1955-56 | 13 293 | 39 616 | 93 950 |
| 1960-61 | 41 639 | 66 535 | 176 139 |
| 1965-66 | 54 193 | 186 381 | 359 068 |
| 1970-71 | 16 184 | 825 166 | 1 092 922 |
| 1975-76 | 18 499 | 922 642 | 1 217 868 |
| 1980-81 | 22 037 | 860 814 | 1 137 714 |
| | Taux d'accroissement annuel moyen (%) | | |
| 1955-60 | 25,7 | 10,9 | 13,4 |
| 1960-65 | 5,4 | 22,9 | 15,3 |
| 1965-70 | -21,5 | 34,7 | 24,9 |
| 1970-75 | 2,7 | 2,3 | 2,2 |
| 1975-80 | 3,6 | -1,6 | -1,4 |

**Source: annexe statistique, tableaux 10 et 13.**

L'analyse des taux de croissance nous montre que la croissance des ressources financières aux dépenses de fonctionnement général consenties par le gouvernement provincial a été croissante de 1955 à 1970, passant de 10,9 % entre 1955-60 à 22,9 entre 1960-65 et enfin pour atteindre son sommet entre 1965-70 avec 34,7 %. Toutefois dans les années soixante-dix, l'effort financier du gouvernement provincial a été faible. Le taux d'accroissement annuel moyen de la période n'ayant été que de 0,35 %.

Qu'en est-il de la contribution respective des gouvernements à la variation des dépenses réelles d'opérations au titre de l'enseignement universitaire en Ontario?

Le tableau 34 nous montre que la contribution du gouvernement provincial à l'augmentation des dépenses réelles a été croissante de 1955 à 1970 évoluant d'un taux de 32,8 % entre 1955-60 à 87 % entre 1965-70. De 1970 à 1975, cette contribution positive a été relativement stable, quoique légèrement en déclin. Toutefois, après 1975, nous constatons une diminution des dépenses réelles de l'ordre de 80 M $. De cette chute appréciable, 90 % est attribuable à l'effort financier du gouvernement ontarien.

**TABLEAU 34**

**La contribution procentuelle des contributaires à l'évolution des dépenses d'opérations — Ontario (,000 $ constants — 1981 = 100)**

| Années | Variation des dépenses d'opération totales | Provenance des fonds (%) | | |
|---|---|---|---|---|
| | | Fédéral | Provincial | Autres |
| 1955-60 | 82 181 | 34,5 | 32,8 | 32,7 |
| 1960-65 | 182 929 | 6,9 | 83,5 | 27,6 |
| 1965-70 | 733 854 | -5,2 | 87,0 | 18,2 |
| 1970-75 | 124 946 | 1,9 | 78,0 | 20,1 |
| 1975-80 | -80 154 | 4,4 | -90,0 | -14,4 |

**Source: tableau 33.**

Quant à la contribution du gouvernement fédéral, elle devient relativement marginale à partir de la période 1965-70. En regard du tableau 16, elle est légèrement supérieure en Ontario à ce qu'on retrouve au Québec dans les années qui ont succédé à la première entente fédérale-provinciale sur le financement du secteur post-secondaire.

Un fait s'impose: entre 1955 et 1965, la place qu'occupe la contribution fédérale est extrêmement élevée relativement au Québec; notamment pendant la période de 1955-60. L'analyse des relations entre les gouvernements fédéral, provincial et les universités québécoises, nous donnera une réponse à ce phénomène particulier.

Nous savons que durant cette période, les universités québécoises refusaient sous la demande du gouvernement québécois, toute subvention directe du gouvernement fédéral. Dans les autres provinces canadiennes, le gouvernement canadien finançait directement les universités par le biais de l'Association canadienne des universités et collèges. Cette dernière voyait à la distribution des fonds fédéraux. Les montants prévus, mais refusés par les universités québécoises, sont déposés « in trust » au sein de cette association. Mais en 1960, le gouvernement fédéral cesse, dans le cas du Québec, toute subvention directe aux universités, en retour d'un transfert de points d'impôt au Québec.

Concernant les autres universités canadiennes, elles continueront à être subventionnées directement par le fédéral jusqu'en 1967, à la conclusion d'une entente sur le partage des responsabilités. Ce fait explique que 7 % de l'augmentation des dépenses réelles d'opérations entre 1960 et 1965 soit attribuable au gouvernement fédéral, contrairement à 1 % pour le Québec (tableau 16).

Quant aux autres sources de fonds, leurs contributions nettement positives entre 1955-60, voient leurs importances relatives diminuer relativement par la suite, pour devenir négatives entre 1975-80.

#### 2.3.4.2 La recherche subventionnée

La contribution du gouvernement fédéral a été relativement stable pendant toute la période. Elle évolue autour de 60 % de l'ensemble des dépenses en recherche subventionnée. Quant à la part du gouvernement ontarien, elle passe de 13 % en 1960-61 jusqu'à un maximum de 20 % en 1970, pour ensuite décroître pour atteindre 16 % en 1980-81.

L'accroissement annuel moyen des dépenses en recherche subventionnée du gouvernement fédéral atteint un maximum entre 1965 et 1970 avec 25,8 %. Cette croissance faisait suite à une évolution continue depuis 1955. Toutefois entre 1970-75, l'évolution sera négative. En dollars constants, le gouvernement fédéral contribuera en 1975-76, 7 M $ de moins qu'en 1970-71.

**TABLEAU 35**

**La recherche subventionnée: les dépenses en dollars constants selon la provenance des fonds et leur évolution de 1955-56 à 1980-81 — Ontario (,000 $ constants — 1981 = 100)**

| Années | Gouvernements | | Dépenses en recherche subventionnée |
|---|---|---|---|
| | Fédéral | Provincial | |
| 1955-56 | 7 287 | - | 11 059 |
| 1960-61 | 12 668 | 9 035 | 22 566 |
| 1965-66 | 31 912 | 11 906 | 74 642 |
| 1970-71 | 100 526 | 31 664 | 159 742 |
| 1975-76 | 93 095 | 27 115 | 161 933 |
| 1980-81 | 112 968 | 30 373 | 188 002 |
| | Taux d'accroissement annuel moyen (%) | | |
| 1955-60 | 11,7 | 24,0[a] | 15,3 |
| 1960-65 | 20,3 | 31,4 | 27,0 |
| 1965-70 | 25,8 | 21,6 | 16,4 |
| 1970-75 | -1,5 | -2,9 | 0,3 |
| 1975-80 | 4,0 | 2,2 | 3,1 |

a) de 1957-60.
Source: annexe statistique, tableaux 10 et 13.

Pour sa part, le gouvernement ontarien injecta des fonds pour la recherche subventionnée à un rythme accéléré de 1955 à 1970. Le maximum de croissance des contributions se retrouve entre 1960 et 1965. L'effort demeurant toutefois continu entre 1965 et 1970 avec 21,6 % d'augmentation annuelle. Cependant, entre 1970 et 1975, le gouvernement ontarien contribue aux dépenses réelles à un taux négatif de près de 3 %. Quatre M $ de moins seront dépensés en 1975 relativement à 1970.

Les autres contributaires fournissent un effort financier relativement comparable en termes de taux de croissance entre 1955 et 1970. Toutefois, entre 1970 et 1975, le taux d'accroissement annuel moyen de leurs efforts financiers sera de 8,6 %. Cette contribution permettra une certaine stabilisation des dépenses en recherche universitaire permettant de maintenir le niveau de dépenses réelles.

La contribution (tableau 36) des divers groupes à l'évolution des dépenses réelles a été particulière d'une période à l'autre. Par exemple, la contribution fédérale passe de près de 50 % entre 1955-60 à 80 % entre 1965-70. Toutefois, la baisse des dépenses réelles entre 1970 et 1975 est surtout attribuable à l'effort financier fédéral. Pour la même période au Québec, la contribution du gouvernement fédéral est positive quoique décroissante. Nous constatons que l'intervention du gouvernement fédéral est majeure dans le développement de la recherche universitaire en Ontario. Cette baisse subite mais temporaire de l'implication fédérale en Ontario dans le champ de la recherche universitaire a peut-être été causée par des facteurs politiques et structurels dans la mesure où l'excellence des chercheurs universitaires canadiens autres qu'ontariens a poussé le gouvernement fédéral à répartir ses fonds de recherche de façon plus égalitaire entre les provinces.

**TABLEAU 36**

**La contribution procentuelle des contributions à l'évolution des dépenses réelles en recherche subventionnée — Ontario (,000 $ constants — 1981 = 100)**

| Années | Variation des dépenses d'opération totales | Provenance des fonds (%) | | |
|---|---|---|---|---|
| | | Fédéral | Provincial | Autres |
| 1955-60 | 11 507 | 46,0 | 53,2 | 53,2 |
| 1960-65 | 52 076 | 60,0 | 17,0 | 41,0 |
| 1965-70 | 85 100 | 80,6 | 23,2 | -3,8 |
| 1970-75 | 2 191 | -7 631[a] | -4 349[a] | 13 971[a] |
| 1975-80 | 26 069 | 76,0 | 11,7 | 12,3 |

a) Données exprimées en dollars.
Source: tableau 35.

Un élément inquiétant, toutefois, s'avère être la contribution des autres groupes après 1975, dans le financement de la recherche subventionnée. Il s'agit peut-être d'un hasard qui ne se reproduira plus. Mais, comparativement à la situation québécoise, où l'accroissement réel des dépenses entre 1975-80 est occasionné à 80 % par ce groupe, nous constatons en Ontario, une faible contribution de 12 % de la part de ce groupe. Cependant, cette faible contribution a été compensée par une reprise

de l'effort financier fédéral (taux d'accroissement annuel moyen de 4,0 % entre 1975 et 1980 comparativement à un effort financier négatif de 0,5 % au Québec).

### 2.3.4.3 L'aide aux étudiants

L'effort financier public pour l'aide aux étudiants universitaires en Ontario s'est multiplié depuis 1955 par près de 35 fois. L'effort respectif des deux (2) paliers de gouvernement, pour la même période, a été relativement comparable.

Toutefois, l'analyse du taux d'accroissement annuel moyen par période quinquenale montre des différences appréciables.

**TABLEAU 37**

**L'aide aux étudiants: les dépenses en dollars constants selon la provenance de fonds et leur évolution de 1955-56 à 1980-81 — Ontario (,000 $ constants — 1981 = 100)**

| Années | Gouvernements | | Dépenses pour l'aide aux étudiants |
|---|---|---|---|
| | Fédéral | Provincial | |
| 1955-56 | 1 024 | 2 093 | 3 118 |
| 1960-61 | 649 | 3 430 | 4 079 |
| 1965-66 | 8 361 | 20 213 | 28 651 |
| 1970-71 | 43 604 | 113 154 | 156 758 |
| 1975-76 | 56 203 | 67 580 | 123 784 |
| 1980-81 | 36 918 | 68 196 | 105 114 |
| | Taux d'accroissement annuel moyen (%) | | |
| 1955-60 | -8,7 | 10,4 | 5,5 |
| 1960-65 | 66,7 | 42,6 | 47,7 |
| 1965-70 | 39,1 | 41,1 | 40,5 |
| 1970-75 | 5,2 | -9,8 | -4,6 |
| 1975-80 | -8,1 | 0,2 | -3,2 |

**Source: annexe statistique, tableaux 10 et 13.**

La croissance de l'effort financier du gouvernement fédéral a été la plus rapide entre 1960 et 1965 avec 67 % d'évolution annuelle moyenne. La période ultérieure connaît aussi une croissance accélérée avec 40 %.

Dans le cas de l'effort financier du gouvernement ontarien, nous constatons un parallélisme durant la même période.

Toutefois, pendant les années soixante-dix, l'effort financier réel des deux (2) niveaux de gouvernement a été négatif. En 1980, les gouvernements fédéral et ontarien contribuèrent 7 M $ et 45 M $ de moins qu'en 1970. La baisse dans le cas du gouvernement provincial a été relativement marquée entre 1970 et 1975.

La comparaison avec le cas québécois nous montre une différence considérable. L'aide aux étudiants au Québec a continué de croître en 1970 et 1980, soit 27 M $. Or, en Ontario, la baisse pour la même période a été de 52 M $.

**TABLEAU 38**

**La contribution procentuelle des gouvernements à l'évolution réelle de l'aide aux étudiants — Ontario (,000 $ constants — 1981 = 100)**

| Années | Variation des dépenses | Provenance des fonds (%) | |
|---|---|---|---|
| | | Fédéral | Provincial |
| 1955-60 | 961 | -39,0 | 139,0 |
| 1960-65 | 24 572 | 31,4 | 68,3 |
| 1965-70 | 125 107 | 27,5 | 72,5 |
| 1970-75 | -32 974 | 36,2 | -136,2 |
| 1975-80 | -18 670 | -103,3 | 3,3 |

**Source: tableau 37.**

Un fait est certain: l'aide aux étudiants n'est plus une priorité en Ontario, contrairement à la situation québécoise.

## 2.4 Conclusion

Le réseau universitaire ontarien comptait en 1980-81, 160 000 étudiants à temps complet dont près de 12 % étaient inscrits aux 2e et 3e cycles. Relativement à 1950-51, sept (7) fois plus d'étudiants fréquentaient à plein temps les universités ontariennes. Aux fins de comparaisons, soulignons qu'entre 1950 et 1980, la population ontarienne n'a fait que doubler.

De 1962 à 1980, le nombre d'inscriptions à temps partiel est passé de près de 14 000 à 88 000. De ce nombre, 14 % étaient inscrits aux études graduées en 1980, comparativement à 13 % en 1962.

Le taux d'accroissement annuel moyen de la clientèle à temps plein entre 1950 et 1980 a été de 5,5 % et de 7,5 % pour les inscrits de 1er cycle et des études graduées respectivement. Au niveau du temps partiel, l'augmentation moyenne annuelle fut de 10,8 % au 1er cycle et de 11,1 % aux 2e et 3e cycles. Signalons qu'au niveau des inscriptions à temps plein, l'évolution comparative Québec-Ontario a été relativement semblable. Toutefois, la différence est considérable au niveau du temps partiel où les taux d'accroissement observés au Québec sont nettement plus élevés que dans la province voisine. Notons, en outre, que l'évolution entre 1975-80 a été extrêmement différente entre le Québec et l'Ontario, notamment au niveau des temps plein (3,9 % au Québec et 0,5 % en Ontario).

Sur le plan de l'accessibilité, le taux brut de fréquentation des temps plein est passé de 4,5 en 1956 à 18,7 pour mille habitants en 1980. Au niveau des inscriptions à temps partiel, le ratio a évolué de 2,2 en 1962 à 10,2 pour mille habitants en 1980.

Au niveau des données financières, nous constatons que la croissance de l'ensemble des dépenses

a atteint son maximum entre 1960 et 1965. Notons que le rythme d'augmentation a été soutenu durant les périodes quinquennales précédant et succédant immédiatement cette période de croissance maximale. Par contre, les années soixante-dix montrent l'existence de décroissance réelle des dépenses de l'ordre de 35 millions de dollars.

La croissance des dépenses d'opérations parvient à son maximum entre 1965-70. Le minimum est atteint entre 1975-80. Il faut signaler que, entre 1970 et 1980, seulement quarante (40) millions de dollars (constants) furent injectés en surplus du niveau atteint en 1970-71. Cette chute survenait après vingt (20) ans de croissance soutenue des dépenses d'opérations. Les dépenses en recherche subventionnée connaissent entre 1960-65 leurs augmentations les plus considérables. Notons, en outre, que de 1950 à 1970, la croissance fut relativement soutenue. Par contre, nous constatons un changement brutal de cap entre 1970 et 1975 avec une faible croissance de 0,3 % par année. Les dépenses en capital, quant à elles, connaissent leur plus haut taux de croissance entre 1955 et 1960. Notons que, au Québec, cette phase maximale ne se produisit qu'entre 1960 et 1965. Les années soixante-dix amenèrent une forte décroissance des dépenses en capital, spécialement entre 1970 et 1975 avec près de -31 % de décroissance annuelle. La croissance des dépenses de bourses et de l'aide aux étudiants a été la plus élevée entre 1960 et 1970. Par la suite, nous constatons une décroissance assez rapide avec -4,6 % entre 1970-75 et -3,2 % entre 1975-80. Les « autres » dépenses connurent leurs plus forts taux de croissance entre 1970-75. Notons que les périodes quinquennales antérieures montrèrent un certain dynamisme. Par contre, nous observons un arrêt brutal de la croissance entre 1975 et 1980 avec une chute annuelle de 8,3 %.

L'analyse de la contribution à la croissance montre que les dépenses d'opérations courantes ont contribué à leur maximum entre 1970-75 et à leur minimum entre 1975-80. Les dépenses en recherche subventionnée montrent une contribution maximale entre 1975-80 et minimale dans la période quinquennale antérieure. Les dépenses en capital, quant à elles, ont contribué à la croissance totale des dépenses de façon maximale ente 1955 et 1965. Les deux autres postes de dépenses, soit l'aide aux étudiants et les autres dépenses, ont contribué maximalement entre 1965-70 et 1970-75 respectivement. Les contributions minimales s'observent pour ces deux (2) postes dans la période immédiatement ultérieure à ce maximum.

Si, de la totalité des dépenses, nous excluons les dépenses en capital, nous constatons que les dépenses d'opérations contribuent de façon croissante à l'augmentation des dépenses réelles entre 1955 et 1975. La phase ultérieure est toutefois extrêmement décevante sur ce point. Les dépenses en recherche subventionnée, quant à elles, ont connu une faible contribution à la croissance des dépenses entre 1965 et 1975.

Sur le plan de la provenance des fonds, nous constatons que les dépenses des gouvernements fédéral et ontarien, les frais de scolarité et les autres fonds ont augmenté de 12, 18, 7 et 6,5 fois respectivement entre 1950 et 1980. Le gouvernement fédéral a contribué à son maximum entre 1955-60 et au minimum entre 1975-80. Le gouvernement ontarien prit la relève entre 1960-65, mais se relâcha entre 1970 et 1980. Nous constatons que la cause majeure de la décroissance des dépenses réelles dans les années soixante-dix est attribuable au gouvernement ontarien.

Concernant la répartition des fonds par provenance, notons que de 1970 à 1980, la part du financement provenant du gouvernement ontarien a décru de 5,3 points de pourcentage (passant de 73,0 % à 67,7 %); tandis que celle du Québec augmentait de 22 points de pourcentage (de 53,8 % à 75,6 %).

La part du fonctionnement général sur l'ensemble des dépenses a évolué de 68 % en 1950-51 pour atteindre un minimum de 29 % en 1960-61 (au plus fort des dépenses en capital) pour remonter progressivement jusqu'à 72 % en 1980-81.

La part du financement gouvernemental sur l'ensemble des dépenses de fonctionnement évolua de 56 % en 1955-56 pour atteindre son maximum en 1970-71, avec 77 %. Depuis lors, cet effort public est demeuré constant. La part du gouvernement fédéral a atteint un maximum de 21 % en 1960-61. Suite aux ententes de 1967, sa contribution directe déclina radicalement pour être marginale en 1980-81. On peut conclure que la contribution directe du gouvernement central a été très importante dans le développement du fonctionnement du réseau ontarien entre 1955 et 1965.

La contribution des pouvoirs publics dans le domaine de la recherche subventionnée a crû progressivement de 1955 à 1970 pour atteindre un maximum de 83 % en 1970. Toutefois en 1980, cette part a décrû à 76 %. Nous constatons, en outre, que sur l'ensemble de la période, la part du fédéral est demeurée relativement constante, ayant atteint sa plus forte croissance entre 1960 et 1970. Notons, en outre, que toutes les sources de revenu, au chapitre de la recherche, semblent avoir contribué à leur maximum durant la même période, le minimum de croissanse s'observant entre 1970-75. L'effort du gouvernement ontarien a été extrêmement variable durant l'ensemble de la période. Les autres contributions ont aussi un effort variable et semblent intervenir de façon moins soutenue qu'au Québec.

Concernant l'aide aux étudiants, nous constatons que la contribution fédérale est extrêmement élevée en 1975-76 et qu'elle décroît radicalement en 1980-81 avec une chute de dix (10) points de

pourcentage (passant de 45 % à 35 %). Le maximum quant aux taux de croissance est observé entre 1960 et 1970. Le minimum étant entre 1970 et 1980, le fédéral se retirant entre 1975-80 et le gouvernement ontarien l'ayant réalisé entre 1970 et 1975.

# Chapitre 3

## Les transferts intergouvernementaux: théories économiques et études empiriques

Les contributeurs à ce champ d'expertise sont relativement nombreux et proviennent de disciplines diverses. La nature politique des relations financières entre les états fédéraux et les gouvernements locaux (soit provinciaux ou de nature spécifiquement locale, c'est-à-dire municipaux et scolaires) intéresse autant l'homme politique que le scientifique du point de vue théorique ou empirique.

Le but de ce chapitre est de présenter un survol de l'évolution de la pensée économique dans ce domaine spécifique. Nous mettrons un accent particulier sur la présentation des concepts couramment utilisés dans le domaine. Nous tenterons, en outre, de présenter une théorie économique cohérente des transferts intergouvernementaux. En effet, beaucoup de choses ont été dites à ce sujet, mais il n'existe que des brides théoriques, à l'exception toutefois de la théorie économique de la péréquation dont le cadre conceptuel n'a été élaboré que tout récemment.

Dans le domaine des transferts intergouvernementaux dont l'objectif est de viser certains types de dépenses, il existe maintes études empiriques mais un cadre théorique précaire. C'est sur ce dernier point que nous nous attacherons tout particulièrement en sachant toutefois que l'entreprise sera difficile.

Cependant, l'analyse économique que nous effectuerons dans le chapitre nous aidera à comprendre la nature des relations fédérales-provinciales et le sens des diverses lois sur les accords fiscaux.

### 3.1 L'équité et l'efficacité

Le but social et politique de tout gouvernement est de traiter de façon égalitaire tous ses citoyens. La sécurité tant extérieure qu'intérieure, la justice, l'éducation, les soins de santé, et nous en passons, doivent être accessibles à tous les citoyens de façon égalitaire. Sur le plan des impôts, le gouvernement doit appliquer des règles claires et précises de façon telle que tous soient assujettis à un fardeau fiscal répondant à la nature des objectifs politiques, sociaux et économiques visés par la société. Le gouvernement doit, en outre, harmoniser les facteurs de production de la façon la plus rationnelle possible afin de parvenir à l'obtention du plus haut niveau de production nationale réalisable.

En d'autres termes, un gouvernement doit viser l'équité et l'efficacité économiques tant du point de vue de la production de services publics que de celui de la taxation.

#### 3.1.1 L'équité

Il existe deux (2) notions d'équité qui répondent à des préoccupations spécifiques. L'équité horizontale a le souci de comparer des individus semblables. L'équité verticale se préoccupe plutôt de la place de l'invididu dans la hiérarchie des revenus.

##### 3.1.1.1 L'équité horizontale

Une norme de taxation bien établie stipule que deux personnes dans des situations semblables, dans

un État politique donné, doivent être traitées de façon identique. En d'autres termes, un individu dont le revenu est de 30 000 $ annuellement doit être traité par la fiscalité de façon identique à l'individu gagnant le même revenu qui proviendrait de la même source (par exemple: le revenu d'un travail salarié).

Cette notion d'équité horizontale du point de vue fiscal a été étendue au domaine des services publics. La même logique prévaut. Toutefois, il s'ajoute un élément de territorialité. Non seulement un individu X, dont le revenu et le traitement fiscal sont comparables à Y, aura accès à la même quantité de services publics que Y, mais tous les citoyens de tous les niveaux de revenu, quel que soit leur lieu de résidence, se verront offrir des services publics accessibles de façon égale.

Or, comme nous le verrons ultérieurement, le fait de résider dans un cadre fédéral et dans une région économiquement défavorisée n'assurera pas l'équité au sens de la consommation de services publics, même si l'équité horizontale du point de vue fiscal est réalisée entre le citoyen X de la région défavorisée dont le revenu est fiscalement comparable à l'individu Y de la région favorisée.

#### 3.1.1.2 L'équité verticale

L'équité verticale se réfère à la distribution désirée des revenus. Le niveau d'équité verticale répond à des impératifs sociaux, culturels et économiques et qui ont des conséquences directes sur le plan de l'organisation politique. La structure des taux de taxation (soit: progressive, neutre ou régressive) répond à ces signaux. La redistribution des revenus désirée par les citoyens d'un pays passe par le biais d'une structure d'imposition fiscale et est le résultat d'un compromis sociétal.

L'on dira que la structure de taxation est progressive quand nous constaterons que l'analyse de l'éventail des revenus pour une population donnée nous donne une distribution des revenus qui s'est rétrécie relativement à l'état antérieur à l'implantation de cette structure de taxation. De même, nous dirons qu'une politique fiscale est régressive lorsque nous constaterons, à postériori, une distribution du revenu qui s'est élargie autant vers le haut que le bas. Une politique fiscale qui ne provoquera pas de modification quand à la distribution donnée de revenus sera dite neutre du point de vue fiscal.

En somme, une structure de taxation est dite progressive lorsqu'elle enrichit les pauvres et appauvrit les riches et régressive lorsqu'elle provoque l'effet contraire.

Le concept d'équité verticale peut aussi être étendu au domaine de la consommation de services publics. Supposons que la structure de taxation fiscale est neutre et que la consommation de services publics est la même pour tous. Dans un tel cas, il y aura tout de même équité verticale (non pas au sens fiscal) dans la mesure où l'individu X dont le niveau de revenu est le double de celui de l'individu Y paiera deux (2) fois plus d'impôts que Y, mais consommera un niveau de services publics équivalent à Y. Il y aura donc transfert réel de revenu (ou de bien-être) de X à Y. Mais l'ampleur de ce transfert sera d'autant plus élevée que la structure de taxation sera progressive.

#### 3.1.2 L'efficacité

L'on dit que le système économique est optimalement efficace lorsque la satisfaction de l'individu X ne peut augmenter sans que celle de l'individu Y décroisse. S'il existe une allocation inefficace des ressources, un certain changement permettrait peut-être d'augmenter la satisfaction de tous et chacun. Un tel changement est un pas en direction de l'optimum paretien.

L'analyse économique de l'efficacité est habituellement traitée en excluant les questions d'équité horizontale et verticale. Toutefois dans un régime politique fédéral, l'analyse de l'efficacité sans les interférences des notions d'équité offre peu de satisfaction. Tout simplement parce qu'elle ignore la présence d'États locaux qui sont souverains à l'intérieur de leurs juridictions et qu'elle produit des conclusions qui présupposent la non-existence de cette réalité.

Supposons l'existence d'un pays avec deux régions A et B dans lequel nous avons deux (2) main-d'oeuvre $T_A$ et $T_B$ qui ont la possibilité d'émigrer d'une région à l'autre. Tous les individus sont identiques et leur revenu est tiré du travail et de la propriété foncière. Le revenu du travail est gagné dans la région de résidence; tandis que le revenu provenant des propriétés foncières n'est aucunement fonction du lieu de résidence. Les migrations n'impliquant pas de coût, le déplacement de la main-d'oeuvre se fera jusqu'à ce qu'il y ait parité des salaires dans l'ensemble du pays.

En situation de concurrence, les produits marginaux ($P_m$) s'égaliseront d'une région à l'autre. Ainsi, l'efficacité dans l'allocation de la main-d'oeuvre entre les deux (2) régions sera assurée.

C'est cette situation que l'on retrouve au point $T_e$ dans le graphique 1.

Au point d'équilibre $T_e$ (où existe l'efficacité optimale, les $P_m$ s'égaliseront entraînant une situation où la production sera la plus élevée compte tenu des contraintes existantes. La main-d'oeuvre oeuvrant en A sera de $OT_e$ et en B nous aurons $T_e0$.

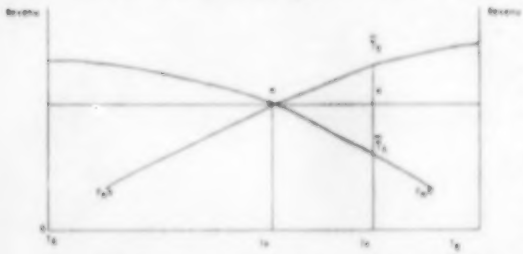
Telle est la situation que nous retrouvons dans un État unitaire.

Supposons maintenant l'existence de gouvernements régionaux en A et en B; que la structure de

taxation du revenu provenant du travail est équivalente entre les deux régions; que les ressources naturelles sont de juridiction régionale, qu'elles ne sont existantes qu'en A seulement et que de surcroît ces ressources naturelles appartiennent à des étrangers.

**GRAPHIQUE 1**

**Situation d'équilibre dans l'allocation de la main-d'oeuvre entre deux régions d'un même État**



Supposons maintenant que le gouvernement régional A impose une taxe sur ces ressources naturelles et qu'il utilise le produit de cette taxe pour fournir des services publics. Il y aura donc un avantage évident à résider en A. La main-d'oeuvre de B émigrera en A jusqu'au point où l'écart salarial entre A et B sera suffisamment important pour compenser les avantages nets que le citoyen de A retire de l'implantation de cette taxe. Supposons que nous nous retrouvons au point $T_e$, situation dans laquelle le $P_mA < P_mB$. Il y aura donc une mauvaise affectation de la main-d'oeuvre qui introduira un élément d'inefficacité dans le système.

Au point $T_e$ les revenus réels des citoyens de A seront formés de salaire (soit $T_e T_A$) et d'avantages fiscaux nets (soit $T_A T_B$). Le revenu de travail en B sera $T_e T_B$. De façon telle que: $T_e T_B = T_e T_A + T_A T_B$. Le déplacement de la main-d'oeuvre de B vers A sera équivalent à $T_e T_e$.

Ce résultat relativement inefficace au sens de l'allocation des ressources est attribuable à l'existence de juridictions souveraines au sein d'une structure politique fédérale. Deux moyens s'offrent aux responsables politiques: soit d'annuler toutes ces souverainetés et d'assumer la charge des services publics dispensés actuellement par les gouvernements régionaux; soit ce fait et de permettre par un transfert de ressources de A vers B un avantage fiscal net équivalent aux habitants de ces deux (2) régions. Ce transfert de A vers B sera équivalent à $T_BW$ et le salaire de A et B sera de $T_eM$. Le revenu réel sera donc équivalent à $T_eM + T_BW$ pour A et B (pour les fins de la discussion, nous supposons que $T_AW = T_BW$).

### 3.2 Réflexions sur la nature d'une organisation politique

Le véritable pouvoir du gouvernement d'un État est sa capacité de taxer directement les citoyens de cet État.

Dans une fédération d'États indépendants, le gouvernement central ne possède pas d'autorité fiscale indépendante. Ce gouvernement n'a pas le pouvoir de taxer directement le revenu ou la richesse des citoyens individuels. Ces revenus seront collectés auprès des individus par les États indépendants, qui, par la suite, fourniront une contribution au gouvernement central.

Ce type d'organisation politique est différent d'une structure impériale dans laquelle le pouvoir qu'ont les États de taxer directement les revenus et richesses des individus leur vient directement du pouvoir impérial.

Dans le premier cas, le collecteur d'impôts est un baron qui est le pair du leader du gouvernement central. Dans le second cas, le collecteur d'impôts sera un intendant ou un ministre dont le pouvoir réel sera fonction du pouvoir réel de l'empereur.

Ces deux (2) types d'organisation politique sont diamétralement opposés. À l'échelle mondiale, les organisations politiques sont plus ou moins rattachées à ces deux (2) formes de gouvernement.

Sur le plan national, nous retrouvons ces deux (2) types d'organisation. Il se peut qu'un gouvernement central repose sur une conception unitaire de l'organisation politique ou bien sur une décentralisation poussée des pouvoirs politiques. Toutefois, différemment de la fédération d'États indépendants, (que l'on retrouve sur le plan international et dont les exemples les plus frappants seraient la CEE et l'ONU), le gouvernement central des États fédératifs nationaux dispose de revenus et de richesses, mais dont il doit partager le pouvoir avec des gouvernements locaux.

Nous voyons que si le pouvoir politique est réparti entre les divers paliers de gouvernement, le principal problème est de déterminer les fonctions publiques appropriées à chaque niveau de gouvernement. La ligne de la division entre pouvoirs n'est donc pas toujours claire, notamment à cause de l'évolution économique et sociale de ces sociétés.

Il existe cependant des règles admises de partage de pouvoirs. Le gouvernement central pourvoit les services publics dont les bénéfices touchent l'ensemble de la population. Les gouvernements locaux voient à la production de services publics dont les bénéfices sont sentis à l'intérieur de leurs juridictions. La nature des biens publics dispensés par le gouvernement central est d'être indivisible relativement aux biens publics fournis par les gouvernements locaux. Le meilleur exemple est celui de la sécurité extérieure et intérieure. Une armée protège l'ensemble des citoyens tandis qu'une police loca-

le exercera sa juridiction à l'intérieur d'une municipalité ou d'une ville.

Dans le cas des services de police urbains, l'existence d'externalités (spill-over effect) est certainement moindre que pour les services de l'armée. En présence d'une telle situation, un gouvernement central ne s'engagera pas dans l'organisation policière locale et laissera à un gouvernement local le soin d'en assumer la responsabilité.

Toutefois, l'objectif d'un gouvernement central est d'assurer à chacun de ces citoyens un traitement fiscal équitable et des chances égales d'accéder à la consommation de biens publics. Dans le cas d'un gouvernement central unitaire, le problème de l'accessibilité aux services publics ne se pose pas[23] dans la mesure où celui-ci dispense ces services publics à la grandeur du territoire quelle que soit la source économique respective de chacune des régions.

Mais dans un régime fédéral, les divers paliers de gouvernement sont souverains dans le cadre de leur juridiction. Les gouvernements provinciaux doivent lever des taxes pour assurer les services publics dont ils ont la responsabilité juridictionnelle. Dans un tel cadre, une structure de taxation identique entre juridictions ne se produira qu'occasionnellement. Les besoins de la population diffèrent entre les régions politiques. À la limite, une telle fédération nationale ressemblerait à une fédération d'États indépendants.

Poursuivons plus en avant. Admettons que le gouvernement central par le biais d'une politique d'harmonisation fiscale, parvienne à modeler selon ses voeux les structures fiscales entre provinces, nous retrouverons-nous dans une situation comparable [illegible] termes d'accessibilité aux services publics à [illegible]s retrouverions dans un État unitaire? [illegible]ven (et par extension la distribu- [illegible] provinces était le même, [illegible] entre les deux types de [illegible]cerne l'accessibilité [illegible] situation est peu probable.

Par exemple, au niveau canadien, [illegible]arts de revenu per capita entre provinces sont tels que la capacité des provinces d'engendrer des recettes fiscales au taux d'imposition moyen varie du simple au quadruple (entre l'IPE et l'Alberta.)[24] Une structure de taxation identique entre provinces n'est pas suffisante pour assurer des prestations en services publ[illegible]s équivalents entre provinces. Ce résidu fiscal remet en question les politiques d'équité verticale et horizontale, et conséquemment, comme nous l'avons expliqué en 3.1.2, occasionne une mauvaise allocation des ressources.

### 3.3 L'organisation politique versus l'équité et l'efficacité

La reconnaissance de souverainetés juridictionnelles entraîne des conséquences sur l'efficacité à cause de la présence des notions d'équité verticale et horizontale. Si les États provinciaux sont souverains dans leurs domaines respectifs, ils peuvent poursuivre des objectifs qui remettront en question l'équité horizontale et verticale originelle. Si le gouvernement central respecte la décision des provinces, toute action du fédéral partira de la nouvelle équité horizontale induite par l'action des provinces. Il sera presque certain que l'équité verticale du point du vue du gouvernement central sera modifiée par ce changement de l'équité horizontale. Si le gouvernement central implante une politique afin de neutraliser l'action des provinces, il se trouve par le fait même à violer la souveraineté des provinces. Dans un tel cas, nous reviendrons à un niveau d'efficacité optimale en courcircuitant les politiques légalement constitutionnelles des provinces.

En définitive, l'acceptation par les hommes politiques du cadre constitutionnel provoquera un niveau modifié mais accepté des équités avec une efficacité sous-optimale. Toutefois, si, à la suite du constat de différences interprovinciales dans les avantages fiscaux nets, l'on procède à des paiements de transferts, le niveau d'efficacité augmentera sans toutefois atteindre le niveau optimal.

Ce dernier point nous amène à aborder la [illegible] de l'efficacité versus l'équité sou[illegible]s la mobilité interrégionale. Sommairement, il existe deux écoles de pensée sur ce point: la première, celle de J.M. Buchanan[25] et celle de A.D. Scott[26].

Le premier considère que les paiements de transferts sont importants dans la mesure où ils réduisent le déplacement de la main-d'oeuvre; émigration qui serait à court terme dommageable à la santé économique de la société.

Quant à A.D. Scott, son analyse en est une de long terme. Il considère que les transferts biaisent la rémunération marginale du travail. (Remarquons que cette position est tout à fait contraire à celle de J. Buchanan.) Ils provoquent une diminution de la mobilité du travail parce que la motivation à se déplacer décroît en relation avec l'augmentation des transferts.[27]

---

23. Il s'agit évidemment d'une situation théorique car un gouvernement central unitaire peut répartir ses services publics d'une façon relativement inégalitaire.

24. Ministère des Finances (1981). Les relations fiscales fédérales-provinciales dans les années 80. Ottawa, p. 47.

25. James M. Buchanan (1966).

26. A.D. Scott (1966).

27. « The more amenities that are provided in the poor areas, the greater is the inducement to stay and multiply upon them. And the poorer the people, the higher the proportion government amenities are of total family income, and the less attractiveness of higher wage is elsewhere » de A.D. Scott, op. cit., p. 420-421.

Il considère que dans un État unitaire, le gouvernement doit pourvoir, à tous, les mêmes avantages. Ainsi, la population dans les régions déshéritées est « soignée aux petits oignons » dans leur demeure. En conséquence, il soutient qu'un État fédéral sans politique systématique de transfert est le meilleur moyen, contrairement à l'État unitaire, pour favoriser la mobilité du travail.

Ces deux perceptions demeurent d'actualité. Actuellement, nous retrouvons au Canada les tenants de ces deux écoles de pensée, et à chacun des renouvellements des accords fiscaux entre le fédéral et les provinces, cette interrogation est sous-jacente à l'évolution des discussions constitutionnelles.

## 3.4 Organisation fédérative: des problèmes spécifiques

La nature d'une organisation fédérale est d'être incapable de dispenser une quantité de services publics qui soit égale pour l'ensemble des citoyens de la fédération.[28] Cette incapacité provient de la souveraineté spécifique des divers paliers de gouvernement et des disparités de revenu entre les divers membres de la fédération.

Les transferts financiers du gouvernement central vers les gouvernements des provinces sont donc nécessaires pour pallier à cette lacune.

On reconnaît généralement trois éléments qui justifient l'existence des transferts intergouvernementaux: l'écart fiscal, les externalités interjuridictionnelles et enfin l'équité fiscale.

Pour cette section, nous nous appliquerons à circonscrire et à montrer l'importance respective de chacun par rapport aux autres.

### 3.4.1 L'écart fiscal (fiscal gap)

Nous savons que, dans un État fédéral, chaque juridiction a la responsabilité d'un ensemble de dépenses pour les services publics et un pouvoir de lever certaines taxes auprès de ses citoyens. Les services publics sont offerts aux personnes qui résident dans la juridiction, le gouvernement central ayant la responsabilité de certains services publics dont les bénéfices sont étendus à l'ensemble de la population couvrant la totalité du territoire. Compte tenu de la grande diversité des besoins, certains biens publics, par souci d'efficacité, nécessitent une certaine décentralisation qui permet de prendre en compte les goûts et les besoins des résidents d'une zone géographique donnée.

La diversité de la provenance des services publics caractérise un État fédéral relativement à un gouvernement central.

Selon l'accord constitutionnel canadien, les provinces ont un certain pouvoir de taxer. Elles peuvent lever des taxes directes et imposer certaines taxes indirectes dont la taxe sur la vente au détail (la raison première étant que cette taxe au détail est assumée entièrement par le consommateur et qu'elle ne peut pas être supportée conséquemment par le producteur qui serait possiblement d'une autre juridiction). Le gouvernement central peut, quant à lui, occuper l'ensemble des champs de taxation.

Cette division constitutionnelle limite l'action des provinces. Premièrement, les provinces peuvent, par le fait de lever des taxes, dégrader les conditions comparatives du travail et du capital de leurs économies relativement à celles d'autres régions ou provinces. Conséquemment, elles hésitent à poser un tel geste qui les placerait dans une situation défavorable relativement aux autres provinces. Deuxièmement, les provinces et le fédéral occupent les mêmes champs de taxation et notamment l'impôt direct sur le revenu. Le gouvernement central a été le premier à lever un impôt direct sur le revenu de façon telle que les provinces sont réticentes, depuis lors, à utiliser pleinement leur juridiction constitutionnelle, à ce chapitre, de crainte de surtaxer leurs citoyens relativement aux autres provinces.

Mais, au même moment, les besoins fiscaux des provinces sont extrêmement élevés dans la mesure où l'éducation et la santé, qui sont de juridiction provinciale, les obligent à dispenser des services publics universels et coûteux.

Il y a donc écart entre la capacité qu'ont les provinces de taxer leurs citoyens et leurs responsabilités constitutionnelles. C'est ce qu'on appelle l'écart fiscal. Il y a manque à gagner. Il ne peut venir que du gouvernement central parce que, plus élevé est le niveau de gouvernement, moindre sera la possibilité des résidents de se déplacer de façon permanente ou temporaire pour éviter la taxation.

La subvention appropriée dans un tel cas sera inconditionnelle, c'est-à-dire non liée à des fins spécifiques.

### 3.4.2 Les externalités interjuridictionnelles (exterjurisdictional spill-over)

Il existe des externalités lorsque les activités d'un secteur public d'une juridiction donnée fournissent des bénéfices aux résidents d'autres juridictions. Il peut y avoir des désexternalités lorsque les activités d'une juridiction produisent des effets négatifs dans d'autres juridictions (par exemple: la pollution à la source d'un fleuve, des pluies acides, etc.). Quand une telle situation existe, il y aura une mauvaise allocation des ressources. Pourquoi?

28. Notons toutefois une exception quasi-impossible où le revenu per capita, la distribution des revenus et une dotation égale sur le plan des ressources naturelles sont les mêmes quelles que soient les régions de la fédération.

La raison en est que la décision d'investir dans la production de services publics est fonction des coûts-bénéfices. Or, si les bénéfices dont profitent les étrangers de la juridictioin ne sont pas pris en compte, le niveau d'investissement sera sous-optimal.

Le fait d'ignorer les « spill-over benefits » entraînera une sous-production de services publics et celle-ci sera d'autant plus élevée que les bénéfices qui profiteront aux étrangers de la juridiction seront élevés.

Supposons que: $m = b_a + b_b$
où m: coût marginal
$b_a$: bénéfice marginal dans la région a
$b_b$: bénéfice marginal dans la région b
ainsi, nous saurons que: $m = b_a \left(1 + \frac{b_b}{b_a}\right)$

et $b_a = \frac{m}{1 + \frac{b_b}{b_a}} = m\left(\frac{b_a}{b_a + b_b}\right)$

mais étant donné que:
$b_a = m - b_b$ alors $b_a = m - m\left(\frac{b_b}{b_a + b_b}\right)$

$b_a = m\left(1 - \frac{b_b}{b_a + b_b}\right)$

La non prise en compte des bénéfices en b par l'investisseur en a fera que l'investissement sera sous-optimal au taux de $\frac{b_b}{b_a + b_b}$

Ainsi pour que a investisse ce montant, il devra recevoir une subvention équivalente de la part du gouvernement central, c'est-à-dire: $\frac{b_b}{b_a + b_b}$

Cependant, ce taux paritaire sera arbitraire dans la mesure où il sera fort malaisé d'estimer la valeur de $b_b$.

La subvention appropriée dans une telle circonstance sera d'accorder un subside ou une subvention conditionnelle paritaire. Idéalement, la subvention sera équivalente au ratio du « spill-over » sur les bénéfices locaux. La subvention, en outre, sera ouverte, c'est-à-dire que le bénéfice du « spill-over » continuera par hypothèse de s'étendre tant et aussi longtemps que les dépenses pour le service public en question se prolongeront.

### 3.4.3 Le résidu fiscal

Nous savons que l'équité fiscale est définie comme l'État où des personnes dont le niveau de revenu est équivalent, sont traitées sur un pied identique. Sur une base nationale, deux (2) personnes de deux (2) régions différentes doivent être traitées de même manière par leurs secteurs publics respectifs.

Le problème est qu'une province pauvre est incapable de dispenser la même qualité de services publics au même taux de taxation que la province riche. Nous savons que ce problème est le propre d'un État fédéral. La base de la subvention sera établie sur le calcul du résidu fiscal. Ce concept a été élaboré par J. Buchanan.

Supposons l'existence d'un gouvernement central X dans lequel nous avons deux États, A et B. La population totale est de 6 citoyens dont 3 sont résidents dans chaque État. Dans A, nous avons deux citoyens à revenu élevé et un citoyen à faible revenu, tandis que dans B, nous avons le rapport inverse. Leurs seuls revenus proviennent du travail. Le revenu des hauts salariés est de 30 000 $ annuellement et de 10 000 $ annuellement pour ceux dont le revenu est faible. Le nom des travailleurs est $A_1$, $A_2$, $A_3$ et $B_1$, $B_2$ et $B_3$.

Pour les fins de la présentation, supposons que le gouvernement central n'impose aucune taxe sur le revenu. Les gouvernements en A et B imposent une taxe progressive de 20 % sur les revenus de 30 000 $ et de 10 % sur ceux de 10 000 $. Suite à la rentrée de revenus fiscaux, ces deux gouvernements doivent fournir des services publics de niveau égal pour tous les citoyens.

Nous constatons que le fardeau fiscal assumé par chacun des citoyens selon leurs niveaux respectifs de revenu est équivalent quel que soit leur lieu de résidence. Toutefois, en A, les taxes totales seront de 13 000 $ et excéderont de 5 000 $ celles constatées en B. Cette différence quant à la capacité fiscale produira des effets sur le niveau des services publics offerts aux habitants des deux États.

**TABLEAU 39**

**Cas hypothétique de deux (2) provinces dont la structure de taxation est identique, le niveau de revenu est différent et qui fournissent des services publics**

| Nom des citoyens | Taxes | Bénéfices | Avantages fiscaux nets |
|---|---|---|---|
| $A_1$ | 6 000 | 4 333,33 | - 1 666,67 |
| $A_2$ | 6 000 | 4 333,33 | - 1 666,67 |
| $A_3$ | 1 000 | 4 333,33 | 3 333,33 |
| $B_1$ | 6 000 | 2 666,67 | - 3 333,33 |
| $B_2$ | 1 000 | 2 666,67 | 1 666,67 |
| $B_3$ | 1 000 | 2 666,67 | 1 666,67 |
| États | Taxes | États | Taxes per capita |
| A | 13 000 | A | 4 333,33 |
| B | 8 000 | B | 2 666,67 |

Les citoyens à haut revenu paieront plus d'impôts qu'ils ne recevront en bénéfices. Au contraire, les salariés à bas revenu recevront plus de services relativement à l'impôt qu'ils ont payé. Toutefois, les avantages nets provenant de la consommation du service public différeront considérablement si le payeur de taxes habite l'une ou l'autre province.

$A_3$ paiera 1 000 $ en taxes et recevra des services équivalents en valeur à 4 333,33 $. Son avantage fiscal net sera de 3 333,33 $. Par contre $B_2$ (dont le niveau de revenu est équivalent à $A_3$) constatera un avantage fiscal net de 1 666,67 $ (1 000 $ — 2 666,67 $). Il sera donc deux (2) fois moins avantageux pour $B_2$ et $B_3$ de résider en B que pour $A_3$.

Il répugne naturellement à tout bailleur de fonds d'être dans l'impossibilité de contrôler la structure (et non seulement l'évolution) des dépenses résultant de ses fonds transférés. Toutefois trois (3) éléments limitent considérablement la portée de cette argumentation. Premièrement, si le transfert est effectué dans le but de permettre à l'État subventionné d'assumer ses responsabilités juridictionnelles. Deuxièmement, si la nature du service public est essentiellement locale. Troisièmement, comme nous l'avons illustrée dans la section 3.7.2, si l'élasticité-revenu des biens publics non subventionnés est supérieure à zéro (ce qui est généralement le cas), toute subvention conditionnelle n'atteindra que très partiellement le but visé.

Le cas de l'enseignement supérieur est intéressant à ce chapitre. Nous pouvons affirmer que ce secteur est à la fois gouverné par les trois (3) éléments que nous avons présentés ci-haut dans des degrés différents dont nous ne nous préoccuperons pas à ce moment-ci; mais aussi parce que dans plusieurs de ses caractéristiques, l'enseignement supérieur projette des retombées dans d'autres États et souvent dans d'autres pays. Comme nous l'avons vu précédemment, la théorie nous enseigne qu'une telle situation nécessite une subvention conditionnelle paritaire.

Toutefois, quelle est la part des activités universitaires qui fait l'objet d'un rayonnement hors des frontières de l'État relativement à ses activités dont les retombées s'effectuent à l'intérieur des frontières? Il est évident qu'il est extrêmement hasardeux d'estimer cette proportion d'autant plus qu'à l'intérieur d'un réseau universitaire tous les départements d'une même discipline ne sont pas à des niveaux équivalents.

Nous tenterons donc dans le chapitre 4 d'harmoniser la théorie économique existante de concert avec les diverses manifestations du secteur universitaire.

Pour les citoyens à haut revenu, nous constatons que ceux-ci paient un montant équivalent en taxes, mais reçoivent des bénéfices différents. Le résultat est que $B_1$ se retrouvera avec un résidu fiscal de — 3 333,33 $ et que $A_1$ et $A_2$ constateront une différence de — 1 666,67 $. Les citoyens aisés en B seront deux fois plus touchés que leurs vis-à-vis en A.

Toutefois, si l'on considère cette question des avantages nets fiscaux sous l'angle provincial, la sommation des avantages nets fiscaux est nulle. En effet, le gain de $A_3$ est égal à la perte de $A_1$ et $A_2$ et nous retrouvons la même situation en B.

Aborder ce problème sous l'angle provincial nous amène à conclure faussement qu'aucune perte ne se réalise dans le système dans la mesure où le fardeau fiscal de chacun des citoyens d'une province X quelconque produit des avantages fiscaux nets dont la somme des gains et des pertes s'annulent.

Toutefois, l'appartenance à un ensemble politique plus large entraîne l'obligation d'élaborer une politique qui place tous les citoyens sur le même pied en regard à leur fardeau fiscal respectif et à leur accès aux services publics. Dans le cas présenté dans le tableau 39, les citoyens de la région B se considéreront traités de façon défavorable relativement aux citoyens de la région A. D'où l'obligation qu'aura un gouvernement central de procéder à un transfert de ressources des régions favorisées vers celles qui sont défavorisées.

Compte tenu de cette différence interrégionale au niveau des avantages nets fiscaux, le gouvernement central pourrait décider de transférer des ressources provenant des individus $A_1$ et $A_2$ vers $B_1$; soit les citoyens à revenus élevés des deux provinces, et de l'individu $A_3$ vers $B_2$ et $B_3$; soit les citoyens à faibles revenus.

$B_1$ recevrait 1 111,11 $; contribuer à parts égales par $A_1$ et $A_2$ soit 555,56 $ et $A_3$ contribuerait une somme totale de 1 111,11 $ aux citoyens de $B_2$ et $B_3$. Le transfert monétaire total de la région A vers B serait de 2 222,22 $ soit 28 % des recettes fiscales autonomes de B et 17 % de celles de A.

Le transfert de A vers B représenterait un impôt moyen prélevé sur A en faveur de B de 3,2 %. Dans le cas de la région B, une somme de 2 222,22 $ représenterait un taux moyen d'impôt de 4,4 %; soit une différence de 38 % au niveau de la capacité fiscale.

Regardons maintenant le nouveau portrait des bénéfices et des avantages fiscaux nets résultant de ce transfert interindividuel.

Nous constatons qu'au plan des avantages fiscaux nets, les individus de même niveau de revenu, quel que soit leur lieu de résidence, sont traités sur un même pied d'égalité. Les individus à haut revenu connaissent des « désavantages » fiscaux nets de - 2 222,23 $ et ceux à faible revenu reçoivent un avantage net équivalent.

**TABLEAU 40**

**Cas hypothétique de deux (2) provinces dont la structure de taxation est identique, le niveau de revenus est différent et qui fournissent des services publics: élaboration d'un transfert interindividuel**

| Nos des citoyens | Taxes | Bénéfices | Avantages fiscaux nets |
|---|---|---|---|
| $A_1$ | 6 000 | 3 777,77 | -2 222,23 |
| $A_2$ | 6 000 | 3 777,77 | -2 222,23 |
| $A_3$ | 1 000 | 3 222,23 | 2 222,23 |
| $B_1$ | 6 000 | 3 777,77 | -2 222,23 |
| $B_2$ | 1 000 | 3 222,23 | 2 222,23 |
| $B_3$ | 1 000 | 3 222,23 | 2 222,23 |

Toutefois cette égalité passe maintenant par une inégalité quant au niveau des bénéfices perçus par les citoyens d'une même région. Dans un tel cas, le respect de l'hypothèse d'équité horizontale du point de vue fédéral passe obligatoirement par la violation du droit à des services égaux aux citoyens d'une même région; cette hypothèse étant d'origine provinciale, cette remise en question balaierait la responsabilité constitutionnelle des provinces à ce chapitre.

Ainsi, au lieu de procéder sur une base individuelle, par un transfert de fonds des citoyens, faisons plutôt l'hypothèse que le gouvernement central lève un impôt d'un niveau donné qui permettra de générer la somme désirée soit 2 222,23 $. Supposons qu'un taux progressif de 3,45 % sur les hauts salariés et de 1,72 % sur les bas salariés soit suffisant pour l'obtention de cet objectif. Nous obtenons les résultats du tableau 41.

Relativement au tableau 41, nous constatons, qu'au niveau des avantages fiscaux nets, l'écart entre les citoyens aisés de deux régions s'est considérablement amoindri. La différence absolue n'est plus que de 115 $. Pour les citoyens à faible revenu, l'écart est passé de 1 666 $ à 747 $. Le citoyen aisé de la région pauvre est le plus favorisé par cette mesure. Toutefois, nous ne constatons pas une égalité telle que rencontrée au tableau précédent. Si l'objectif du gouvernement central est d'égaliser les avantages fiscaux nets entre régions, nous sommes amenés à conclure qu'il n'y parviendra pas et ceci tout en remettant en question ses autres objectifs, soit d'égaliser les services per capita et d'arriver à l'équité tant horizontale que verticale.

Les bénéfices en services publics seront inégaux entre régions (4 333,33 $ pour la région A et 3 413,67 $ pour la région B). L'écart entre les services publics des deux régions sera réduit de 1 616 $ à 919 $. Ce sera un pas dans la bonne direction, mais il restera tout de même insuffisant.

**TABLEAU 41**

**Cas hypothétique de deux (2) provinces dont la structure de taxation est identique, le niveau de revenu est différent et qui fournissent des services publics: paiements de péréquation nette de 2 222,23 $ basée sur une imposition fédérale des citoyens de la région A.**

| Nos des citoyens | Revenus | Taxes | | | Bénéfices | | | Avantages fiscaux nets |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Prov. | Féd. | Total | Prov. | Féd. | Total | |
| $A_1$ | 30 000 | 6 000 | 1 035 | 7 035 | 4 333,33 | | 4 333,33 | -2 701,67 |
| $A_2$ | 30 000 | 6 000 | 1 035 | 7 035 | 4 333,33 | | 4 333,33 | -2 701,67 |
| $A_3$ | 10 000 | 1 000 | 1 172 | 1 172 | 4 333,33 | | 4 333,33 | 3 161,33 |
| $B_1$ | 30 000 | 6 000 | | 6 000 | 2 666,67 | 747 | 3 413,67 | -2 586,33 |
| $B_2$ | 10 000 | 1 000 | | 1 000 | 2 666,67 | 747 | 3 413,67 | 2 413,67 |
| $B_3$ | 10 000 | 1 000 | | 1 000 | 2 666,67 | 747 | 3 413,67 | 2 413,67 |

Le fardeau fiscal des citoyens de la région favorisée sera nécessairement plus élevé que pour les citoyens de la région B. Le gouvernement central, par son action, circonviendrait à la poursuite de l'équité fiscale visée par les gouvernements des deux (2) provinces.

Le gouvernement central devra lever une taxe touchant l'ensemble des citoyens de l'État afin d'atteindre ses objectifs. Supposons dans un premier temps, que le gouvernement fédéral maintienne les taux d'impôt de 3,45 % sur les hauts salariés et de 1,74 % sur les bas salariés.

**TABLEAU 42**

**Cas hypothétique de deux (2) provinces dont la structure de taxation est identique, le niveau de revenu est différent et qui fournissent des services publics: paiements de péréquation « brute » de 3 621 $ basée sur une imposition fédérale des citoyens de A et B**

| Nos des citoyens | Revenus | Taxes | | | Bénéfices | | | Avantages fiscaux nets |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Prov. | Féd. | Total | Prov. | Féd. | Total | |
| $A_1$ | 30 000 | 6 000 | 1 035 | 7 035 | 4 333,33 | | 4 333,33 | -2 701,67 |
| $A_2$ | 30 000 | 6 000 | 1 035 | 7 035 | 4 333,33 | | 4 333,33 | -2 701,67 |
| $A_3$ | 10 000 | 1 000 | 172 | 1 172 | 4 333,33 | | 4 333,33 | 3 161,33 |
| $B_1$ | 30 000 | 6 000 | 1 035 | 7 035 | 2 666,67 | 1 307 | 3 973,67 | -2 586,33 |
| $B_2$ | 10 000 | 1 000 | 172 | 1 172 | 2 666,67 | 1 307 | 3 973,67 | 2 413,67 |
| $B_3$ | 10 000 | 1 000 | 172 | 1 172 | 2 666,67 | 1 307 | 3 973,67 | 2 413,67 |

Nous constatons dans un premier temps, que le fardeau fiscal pour les contribuables de même niveau de revenu, quel que soit leur lieu de résidence, sera équivalent. Le produit de la taxe (soit 3 621 $) sera transféré au gouvernement de la province B. Ce

transfert équivaudra à des bénéfices per capita de 1 207 $. Le niveau de services per capita de B augmentera, mais sera tout de même inférieur à celui de A de - 459,66 $.

Nous constatons que l'action du gouvernement central ne lui permet d'atteindre qu'un seul de ses trois objectifs, soit l'équité fiscale. Il doit donc trouver un taux d'imposition qui lui permettra de transférer un montant permettant de combler entièrement la différence des bénéfices per capita entre les deux régions.

Le taux d'impôt progressif choisi devra produire une somme de 5 000 $, soit des bénéfices per capita de 1 666,66 $ pour les citoyens de la région B. Le taux d'impôt sera de 4,77 % pour les hauts salariés et de 2,4 % pour les bas salariés.

**TABLEAU 43**

**Cas hypothétique de deux (2) provinces dont la structure de taxation est identique, le niveau de revenu est différent et qui fournissent des services publics: paiements de péréquation « brute » de 5 000 $ (correspondant à une péréquation « nette » de 3 090 $) basée sur une imposition fédérale des citoyens de A et B**

| Rés. des citoyens | Revenus | Taxes | | | Bénéfices | | | Avantages fiscaux nets |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Prov. | Féd. | Total | Prov. | Féd. | Total | |
| $A_1$ | 30 000 | 6 000 | 1 430 | 7 430 | 4 333,33 | | 4 333,33 | -3 096,67 |
| $A_2$ | 30 000 | 6 000 | 1 430 | 7 430 | 4 333,33 | | 4 333,33 | -3 096,67 |
| $A_3$ | 10 000 | 1 000 | 240 | 1 240 | 4 333,33 | | 4 333,33 | 3 093,33 |
| $B_1$ | 30 000 | 6 000 | 1 430 | 7 430 | 2 666,67 | 1 666,66 | 4 333,33 | -3 096,67 |
| $B_2$ | 10 000 | 1 000 | 240 | 1 240 | 2 666,67 | 1 666,66 | 4 333,33 | 3 093,33 |
| $B_3$ | 10 000 | 1 000 | 240 | 1 240 | 2 666,67 | 1 666,66 | 4 333,33 | 3 093,33 |

L'analyse des données du tableau 43 nous montre que le fardeau fiscal est équivalent pour les citoyens de même niveau de revenu dans les deux régions, que le niveau des bénéfices per capita est équivalent dans les deux régions et que les avantages fiscaux nets sont les mêmes pour les personnes de même niveau de revenu, quel que soit leur lieu de résidence.

Le taux d'impôt fédéral optimal doit être égal à la différence entre les bénéfices publics provinciaux per capita des deux régions multipliée par la population de la région défavorisée et divisée par l'ensemble des revenus du pays.

Si le pays est composé de trois régions, la procédure sera la même dans la mesure où la région la plus favorisée servira de norme quant à la quantité de services publics offerts à la population.

Un autre point est à signaler: un transfert par le gouvernement central basé sur une consommation moyenne de services publics provinciaux ne permettra pas l'obtention de bénéfices équivalents entre régions et des avantages fiscaux nets équivalents entre personnes de même revenu et de régions différentes.

Le gouvernement fédéral ne peut pas baser sa politique de transferts intergouvernementaux sur des services publics moyens si son objectif est d'éliminer les écarts provoqués par le résidu fiscal à moins de diminuer la quantité de services fournis par la province la plus riche. Une telle opération serait nécessairement contraire à la souveraineté de la province riche.

Cette conclusion nous amène à nous interroger sur la capacité fiscale du gouvernement central. Plus le niveau de services publics provinciaux est élevé, moins élevée devra être la capacité d'augmenter le taux d'impôt fédéral et moindres seront les chances que le gouvernement central parvienne à atteindre les objectifs des équités fiscales et en accessibilité aux services publics pour ses citoyens.

Au-delà des problèmes théoriques posés par le résidu fiscal, la subvention la plus appropriée pour solutionner les écarts quant aux bénéfices et aux avantages fiscaux nets est le transfert inconditionnel.

## 3.5 Les diverses formes de subvention

Dans la section 3.4, nous avons souligné que les subventions seront conditionnelles, paritaires quand il existe des externalités, et inconditionnelles quand il existe un écart fiscal et un résidu fiscal. Nous n'avons donc pas couvert l'ensemble des situations existantes. Cette section présentera l'éventail complet des diverses formes de subvention sans référer obligatoirement aux motifs qui en ont provoqué l'existence.

### 3.5.1 Une subvention conditionnelle ou inconditionnelle

Une subvention est dite inconditionnelle lorsque son utilisation par le gouvernement qui la reçoit n'est pas liée à un but spécifique. Ce gouvernement conserve donc sa souveraineté quant à l'allocation des ressources et peut ainsi poursuivre des buts qui lui sont propres sans risquer que son action ne soit blâmée.

Les gouvernements provinciaux préfèrent ce type de transfert, car il facilite la rationnalisation du choix budgétaire. Quant au gouvernement subventionnaire, ce type de transfert est souvent préféré parce qu'il permet d'atteindre des buts nationaux implicites ou explicites sans être obligé de développer un mécanisme de contrôle d'allocation des fonds.

Cette forme de subvention présente un autre avantage économique considérable, elle ne modifie pas

le rapport des prix relatifs des divers biens publics offerts à la population. L'allocation des fonds se fera en fonction des élasticités prix-revenu dans la région. Par conséquent, une subvention inconditionnelle per capita égale dans deux régions ne produira pas nécessairement une augmentation équivalente des dépenses pour un bien public quelconque dans ces deux régions.

Les élasticités prix-revenu sont fonction de plusieurs facteurs tels que le ratio d'urbanisation, le degré de densité géographique, le niveau de revenu per capita, les coûts d'implantation et de diffusion des services publics, le rapport des groupes d'âge, le niveau de scolarisation, etc.

Un gouvernement central soucieux de ces interrelations favorisera fréquemment cette forme de subvention. Le cadre canadien, à cause de ses diversités géographiques, humaines et économiques est propice à ce type de transfert intergouvernemental.

Une subvention est dite conditionnelle lorsque son utilisation, par le gouvernement receveur, est liée à un but spécifique. Cette subvention devrait augmenter les dépenses pour ce service public spécifique d'un montant équivalent à l'ampleur de la subvention. (Comme nous le verrons ultérieurement, ce résultat n'est pas toujours le cas.)

Le gouvernement subventionnaire utilise ce type de transfert quand il veut favoriser la consommation d'un bien public prioritaire à ses yeux. L'existence d'externalités (« spill-over effects ») oblige le gouvernement central à accorder une telle forme de subvention. Un gouvernement régional investira dans la production d'un service public à un niveau correspondant aux bénéfices retirés par sa propre population, sous-évaluant par le fait même tous les bénéfices qui seraient retirés par des citoyens d'autres juridictions si le niveau d'investissement était suffisamment élevé. Le rôle du gouvernement central dans un tel cas est de déterminer l'ampleur des bénéfices non comsommés par les habitants de la région où le service public est produit.

Le gouvernement subventionnaire peut utiliser le transfert conditionnel afin d'augmenter la consommation d'un service public dans une région donnée à un niveau désiré de consommation national moyen. Ce niveau national serait fixé par le gouvernement central et devrait théoriquement être supérieur à la consommation régionale per capita la moins élevée.

La fréquence d'utilisation par un gouvernement subventionnaire du transfert conditionnel est inversement proportionnelle à la valeur de sa justification théorique. Il répugne fréquemment à un subventionnaire de dépenser sans avoir droit de regard sur l'allocation des fonds effectuée par le subventionné. [29]

Le motif le plus fréquemment utilisé pour justifier l'existence de ce type de subvention sera d'ordre gestionaire et/ou politique. Le motif sera d'ordre politico-gestionnaire quand l'argumentation se fera sur la base du droit du contribuable de savoir comment est dépensé le produit de ses impôts.

### 3.5.2 Une subvention paritaire

Une subvention sera dite paritaire (matched) lorsque sa condition de versement sera liée à une augmentation, d'un niveau correspondant ou non, de dépenses effectuées par le gouvernement subventionné.

Ce type de subvention produira théoriquement une augmentation de dépenses publiques supérieure à toutes les autres formes de subventions.

Elle est toujours conditionnelle dans le sens indiqué par le terme paritaire. Toutefois, théoriquement, elle pourrait être inconditionnelle dans le sens décrit dans la section 3.4.1 dans la mesure où l'octroi de cette subvention ne pourrait être alloué à des fins générales qu'à la condition que le gouvernement subventionné augmente ses dépenses autonomes d'un niveau correspondant à l'ampleur de la subvention, c'est-à-dire que la limite de l'inconditionnel sera l'impossibilité qu'aurait le gouvernement subventionné de diminuer le fardeau fiscal de ses citoyens.

Ce type de subvention sera fréquemment utilisé dans une situation où l'on désire augmenter le niveau de consommation de services publics. Elle peut, cependant, affecter l'allocation optimale des ressources parce qu'elle néglige l'importance des élasticités prix-revenu. Elle peut aussi drainer des ressources vers ce service subventionné qui normalement auraient été allouées ailleurs. Elle peut affecter le fardeau fiscal des citoyens, notamment ceux des régions défavorisées.

Compte tenu du fait que ce type particulier de subvention provoque l'augmentation la plus élevée des dépenses, une situation économique favorable, produisant d'excellentes entrées fiscales, poussera un gouvernement subventionnaire à en favoriser l'application. Toutefois, une situation économique défavorable modifiera le pattern d'intervention dans le sens suivant: la subvention paritaire est-elle appropriée dans une telle circonstance? Et quel sera le type de subvention qui favorisera l'atteinte des objectifs nationaux sans favoriser de façon excessive une progression trop rapide des dépenses publiques?

---

29. Comme le souligne P.E. Trudeau (1967) dans son argumentation sur les octrois fédéraux aux universités, une telle attitude est souvent contraire aux responsabilités constitutionnelles attribuées aux gouvernements subventionnés.

### 3.5.3 Une subvention ouverte, fermée ou avec une limite maximale

Une subvention est dite ouverte quand aucune limite maximale est stipulée dans l'entente. La seule limite repose sur la capacité du gouvernement subventionné d'augmenter ses dépenses pour le service public subventionné.

Le niveau de subvention, tout comme dans le cas de la subvention paritaire, étant fonction de la capacité de dépenses du gouvernement subventionné, peut différer de région en région. Ce n'est pas un type de subvention approprié pour atteindre une accessibilité égale aux services publics pour tous les citoyens d'un pays.

Une subvention est dite fermée ou avec une limite maximale lorsqu'à un seuil donné, le transfert est immédiatement stoppé. Si ce seuil est basé sur des normes nationales telles que le niveau moyen de services publics per capita par exemple, il permettra plus facilement d'atteindre une certaine égalisation interrégionale dans la mesure où les régions défavorisées continueront à percevoir le transfert au moment où le robinet aura été fermé pour les provinces favorisées.

Si la subvention est fermée sur la base d'une croissance économique donnée telle que la variation du PNB national par exemple, un objectif d'égalisation en services publics sera difficilement atteint.

Une subvention fermée nécessite l'introduction de barèmes nominaux et non relatifs (tels que des taux de croissance) si l'on veut réduire des écarts en termes d'accessibilité. Toutefois, dans le cas d'une situation économique difficile, une subvention fermée s'avère rationnelle pour le gouvernement subventionnaire.

Une subvention paritaire ouverte ou fermée sera généralement conditionnelle.

### 3.5.4 Schéma-synthèse des divers types de transferts intergouvernementaux

Le schéma suivant nous donne un aperçu global de ce que nous avons discuté plus haut.

| JUSTIFICATION DU TRANSFERT | NATURE DU TRANSFERT | FORME DU TRANSFERT | LIMITE DU TRANSFERT |
|---|---|---|---|
| Écart fiscal | Inconditionnel | Non-paritaire | Généralement fermée |
| Résidu fiscal | Inconditionnel | Non-paritaire | Généralement limite maximale |
| Externalités | Conditionnel | Paritaire | Principalement ouverte |

## 3.6 L'effet économique des subventions intergouvernementales

Une subvention intergouvernementale représente un transfert de fonds d'un gouvernement à un autre, et de citoyens d'une région donnée vers d'autres citoyens d'autres régions.

Elle augmente la capacité de dépenses du gouvernement subventionné en diminuant de façon correspondante celle du gouvernement subventionnaire. Elle a donc des conséquences sur la redistribution des revenus, sur l'émigration et sur l'équité. Mais d'abord, provoque-t-elle une augmentation des dépenses de la part du gouvernement subventionné? Les réponses sont partagées.

Nous ferons une revue rapide de la littérature sur l'effet des subventions, sur les politiques de dépenses du gouvernement subventionné et sur l'allocation des ressources entre régions.

### 3.6.1 L'effet sur les politiques de dépenses du gouvernement subventionné

L'augmentation des dépenses totales des gouvernements subventionnés est-elle supérieure ou inférieure au montant du transfert effectué? Plusieurs études empiriques ont été réalisées à ce chapitre. Les conclusions diffèrent selon les études. Toutefois, certains résultats sont intéressants.

Est-il préférable d'accorder une subvention conditionnelle paritaire ou une subvention inconditionnelle? Telles sont les questions que se sont posées les analystes.

Les études utilisent généralement un modèle basé sur des équations linéaires ou logarithmiques dans lesquelles les dépenses per capita ou les revenus fiscaux sont la variable dépendante. Les variables indépendantes sont habituellement, les subventions per capita, le revenu per capita, la population, le niveau d'urbanisation et les variables démographiques telles que la densité de population ou la distribution par l'âge. Occasionnellement, un indice de l'effort fiscal sera employé. Les résultats de ces modèles économétriques incitent à croire que la subvention paritaire a un impact stimulant plus élevé sur les dépenses publiques que ne le ferait une somme égale octroyée de façon inconditionnelle. Ce résultat est conforme à la théorie économique des subventions intergouvernementales.

L'incertitude quant aux effets escomptés des subventions repose sur des résulats d'études empiriques montrant que l'élasticité prix de la demande pour les biens publics est inférieure à 1, voire même près de zéro. [30]

Au niveau canadien, les résultats sont fonction du niveau de désagrégation des dépenses, de l'aide accordée et de l'activité gouvernementale.

30. E.M. Gramlich (1977), T.C. Bergstrom and R.P. Goodman (1973).

En effet, au niveau global, il semblerait que l'effort fiscal est un plus grand déterminant de la variation de dépenses que ne le serait la subvention fédérale. [31]

Si les données sont désagrégées entre les subventions inconditionnelles et les diverses sortes de subventions conditionnelles, il en ressort que les subventions fédérales conditionnelles au Canada pour les dix provinces entre 1947-65 ont stimulé de façon considérable les dépenses provinciales. [32] Une étude portant sur une période légèrement plus longue (1947-70) [33] montre pour deux (2) provinces, soit l'Ontario et le Nouveau-Brunswick, que l'impact des subventions conditionnelles sur l'évolution des dépenses provinciales est significatif pour les soins d'hôpitaux et le bien-être social pour ces deux provinces. Dans les autres secteurs, l'effet varie selon les provinces. Toutefois, un résultat intéressant ressort de cette étude, à savoir que les subventions inconditionnelles sont un déterminant significatif de l'évolution des dépenses dans le cas de l'éducation en Ontario.

L'analyse empirique de l'effet des subventions provinciales sur les dépenses des municipalités montre la supériorité des subventions conditionnelles [34] sur les « inconditionnelles ».

Aux États-Unis, une étude montre que, plus élevées sont les subventions disponibles pour les gouvernements locaux, plus considérable sera la propension des gouvernements locaux à dépenser. [35]

### 3.6.2 Les effets sur l'allocation des ressources entre régions

Un transfert intergouvernemental a des effets sur la distribution des revenus interrégionaux et sur l'émigration potentielle des régions déprimées vers les zones favorisées.

Concernant la redistribution des revenus interrégionaux, l'effet est sensible, dans un premier temps, sur les revenus de l'État receveur. Dans un second temps, il procède soit à un transfert aux individus, ce qui a pour effet d'augmenter les revenus de ces personnes, soit à une création directe d'emploi. Ces deux politiques stimulent l'emploi et la production dans la région qui profite de ce transfert. D'un autre côté, la région favorisée voit son potentiel d'emploi et de production s'atténuer par le transfert de ressources qu'elle accorde à la région défavorisée.

L'effet net du transfert sur la production nationale et la distribution interrégionale des revenus dépendra des élasticités prix-revenu — de la demande pour les biens publics versus la demande pour les biens privés respectifs des régions défavorisées et riches. La propension à importer sera aussi un élément important dans le résultat final quant à l'effet net de la subvention.

Un second effet, qui a déjà été discuté, se rapporte au déploiement de la main-d'oeuvre. Nous avons déjà fait mention de la controverse autour de ce problème. Au Canada, certains auteurs soutiennent que les transferts intergouvernementaux réduisent l'incitation à se déplacer et conséquemment démotivent les habitants des régions déprimées en favorisant une certaine dépendance économique. [36] D'autres auteurs, contrairement, soutiennent que le déplacement de la main-d'oeuvre résultant de l'absence de transfert intergouvernemental a un effet d'appauvrissement dramatique sur les régions défavorisées. [37]

Ce dernier point est à souligner tout particulièrement dans le domaine de l'éducation. Si nous faisons l'hypothèse que l'émigration est le fait des travailleurs les plus jeunes et les plus instruits et que ces dépenses publiques n'ont pas fait l'objet de paiements de transfert, la région-centre est avantagée lorsqu'elle profite de cette émigration de la main-d'oeuvre vers son territoire; les dépenses en éducation étant d'abord et avant tout des dépenses d'investissement résultant d'une épargne collective.

À la limite, il se peut que les dépenses de transfert pour l'éducation ne modifient pas l'émigration de la main-d'oeuvre qui aurait eu lieu en l'absence de transfert. Elles peuvent même l'augmenter dans la mesure où l'accessibilité étant plus élevée, elles permettent à certaines personnes de découvrir la possibilité d'un meilleur sort, hors de leur région d'origine. Il est certain, toutefois, qu'elles retardent, dans le temps, le phénomène d'émigration, notamment dans le cas de l'enseignement supérieur. En effet, la création de centres universitaires dans les régions périphériques freine dans un premier temps l'émigration des jeunes vers le centre. Dans un second temps, lors de la recherche réelle d'un emploi, il se produira une certaine émigration.

Il ne faut pas oublier tout l'aspect positif créé par un transfert des ressources vers les régions défavorisées. Si l'émigration doit se produire de toute façon, il vaut mieux qu'elle porte sur une population la mieux formée possible. Dans de telles circonstances, il est normal que la région favorisée contribue à ce qui lui sera profitable ultérieurement.

---

31. N. Michos (1980).
32. J.M. Maloy (1971).
33. Helen M. Hardy (1974).
34. Douglas, A ! Auld (1976) et Enid Slick (1978).
35. C.D. Foster, R.A. Jackman et M. Perlman (1980).
36. Thomas J. Courchesne (1970, 1974).
37. R.W. Boadway (1980).

Voyons maintenant l'autre aspect. S'il n'y avait pas de transfert intergouvernemental, l'accessibilité potentielle à l'éducation serait inférieure à ce qu'il y aurait si le transfert s'effectuait. Ce fait a deux (2) conséquences. Il amène aux études supérieures une population qui, autrement, n'aurait pas été incitée à se déplacer pour acquérir cette formation et il conserve dans la région une population qui se serait déplacée pour acquérir cette formation. Or, le fait d'étudier dans sa région d'origine pousse à un choix de discipline qui répond plus étroitement à la réalité régionale. Des effets positifs à long terme sur la structure industrielle régionale émergeront probablement d'une telle situation.

### 3.6.3 Les effets sur l'équité

Un système de transfert intergouvernemental basé sur l'équité aurait pour conséquence de faciliter la redistribution du revenu entre les régions. Par conséquent, un transfert conditionnel paritaire axé tout simplement sur une simple formule de partage de coûts serait régressif et contreviendrait à l'équité. En effet, s'il existe une relation positive entre le niveau de revenu et les dépenses per capita en services publics, un tel système de transfert fera que les provinces riches recevront une subvention per capita plus élevée que les provinces pauvres. Dans une telle situation, le transfert conditionnel paritaire est régressif.

Une étude réalisée pour la période 1946-67 a montré que, au Canada, il semblait exister une tendance à la régressivité [38] du système de transfert conditionnel. Ces résultats ne sont guère surprenants et il est fort possible que cette tendance ait été accentuée pendant la période 1967-72 où fut introduite la formule du partage des coûts pour l'enseignement post-secondaire, l'assurance-hospitalisation, l'assurance-maladie et l'aide sociale.

Cependant, les écarts de revenus interrégionaux per capita au Canada semblent avoir été réduits grâce au système de transfert fédéral. Il aurait, selon une étude du CEC [39], éliminé plus de 20 % de l'écart de revenus per capita observé dans les provinces atlantiques. L'écart entre le revenu personnel au Québec et au Manitoba relativement à la moyenne canadienne aurait été diminué d'environ 15 % grâce aux transferts intergouvernementaux. Cette étude portait sur l'ensemble des transferts du fédéral. Elle incluait par conséquent les paiements de péréquation qui, pour leur part, sont des transferts inconditionnels.

D'autre part, une étude réalisée en 1976 montre que les paiements de péréquation ont un effet progressif sur la structure des revenus interrégionaux. Toutefois, l'effet-équité des paiements conditionnels est varié.

Les subventions conditionnelles accroîtraient l'emploi dans les régions favorisées et défavorisées, quoique l'accroissement de revenus nets serait plus élevé dans les régions pauvres. L'auteur [40] suggère toutefois que les subventions conditionnelles individuelles accordées aux habitants des régions favorisées produiraient des réductions induites dans le revenu net de l'emploi dans les provinces pauvres. Ce fait entraînerait une augmentation des disparités interrégionales de revenus.

Cette dernière idée est intéressante dans la mesure où l'effort financier du gouvernement fédéral est considérable dans le domaine de l'enseignement post-secondaire et où les subventions de type conditionnel individuel sont monnaie courante. En effet, les subventions à la recherche et l'aide aux étudiants sont de ce type.

Un élément est important à souligner: si les paiements de transferts intergouvernementaux existent parce qu'il y a des différences interrégionales au plan des bénéfices retirés par la consommation de services publics provinciaux, il ne faut pas que ces subventions aient un effet régressif sur la répartition interrégionale des revenus. Un tel effet serait contraire à l'objectif visé. Or, les transferts conditionnels ont tendance à être de nature régressive. L'évolution du système de transfert intergouvernemental canadien serait de devenir de plus en plus inconditionnel et basé sur une norme axée sur la capacité fiscale moyenne ou le PNB per capita par province.

En d'autres termes, la mécanique des transferts intergouvernementaux évoluerait théoriquement dans une direction où seraient respectées les notions d'équité et une norme nationale d'accessibilité aux services publics. Il sera intéressant dans le chapitre suivant d'analyser l'évolution des ententes fiscales fédérales-provinciales à la lumière des éléments théoriques et empiriques que nous avons analysés.

## 3.7 Une théorie positive des transferts gouvernementaux aux administrations provinciales ou locales

Deux (2) approches permettent de saisir la nature de la relation existant entre le gouvernement central et les États provinciaux dans une fédération. La première que nous appellerions l'approche utilitariste est celle qui détermine la répartition des pouvoirs politique et économique entre les divers paliers de gouvernements d'une fédération sur la base du gouvernement le plus apte à répondre aux besoins spécifiques divers des citoyens. Dans le cadre de cette optique, la centralisation et les divers degrés de décentralisation administrative répondent généra-

38. George E. Carter (1971).

39. I. Bara (1977).

40. Joseph C. Cox (1973) dans Boadway (1980).

lement bien à cette préoccupation. La seconde répond plus à des préoccupations d'ordre politique. Nous avons vu que, selon certains auteurs, le besoin qu'ont les gestionnaires et les hommes politiques de contrôler l'appareil gouvernemental, conditionne généralement plus la nature des relations fédérales-provinciales que des motivations basées sur l'efficacité. Mais nous devons poursuivre plus avant notre analyse. Nous considérons que dans un cadre fédéral où existent peu ou pas de différences ethniques et culturelles, une division constitutionnelle peut relativement bien s'organiser autour des notions de centralisation ou de décentralisation. Dans un cadre fédéral où il existe des divergences ethniques ou culturelles marquées, une division des pouvoirs ne peut s'élaborer seulement sur ces notions d'efficacité qu'à la condition que des mécanismes soient prévus et inscrits dans la constitution et qu'ils permettent aux ethnies et aux cultures de se développer de façon harmonieuse.

La revue de la littérature que nous avons effectuée nous a permis de cerner la première approche. La seconde, quant à elle, dépasse largement, quant à nous, le cadre conceptuel de l'économie politique. Toutefois, la méthode du résidu fiscal (élaborée dans la section 3.4.3) permet d'harmoniser les divers objectifs, quant à l'équité et à l'efficacité, visés par les différents paliers de gouvernements. À la condition, évidemment, que la division des pouvoirs réalisée initialement permette aux gouvernements central et provinciaux d'atteindre les objectifs qui leur ont été assignés.

La question est la suivante: est-il possible d'imaginer un cadre conceptuel susceptible de prendre en compte l'ensemble de ces éléments? Oui, selon R. Boadway et F. Flatters dans leur étude économique de la péréquation, à la condition que le gouvernement central accepte une remise en question partielle de ses objectifs quant à l'équité et à l'efficacité qui serait causée par l'action souveraine des provinces dans leurs sphères juridictionnelles. Le gouvernement central, suite à ces actions, n'aurait pas à procéder à un transfert intégral des ressources des provinces riches vers celles qui sont démunies, mais plutôt à un transfert partiel basé sur l'avantage fiscal net résultant du fait de résider dans une province donnée. Si le gouvernement central s'objecte à ce que les gouvernements provinciaux posent des gestes (à l'intérieur de leurs juridictions propres) qui altèrent les objectifs fédéraux, il sera, à notre avis, impossible d'harmoniser les relations entre les gouvernements.

S'il existe une réponse à tout ceci, elle se trouverait très probablement dans une théorie du pouvoir qui illustrerait la conséquence d'un rapport de force initial qui se prolongerait dans le présent. Par exemple, en 1960, lorsque le gouvernement fédéral céda un point d'impôt sur le revenu des corporations à la province de Québec à la condition que celle-ci assume la responsabilité du financement des universités, est-ce que le gouvernement central céda à cause d'un rapport de force qui lui était défavorable ou plutôt consentit-il cette cession fiscale parce que le sous-développement du réseau universitaire québécois annihilait ses objectifs d'équité et d'efficacité au plan national?

Quoiqu'il en soit, ces préoccupations font plus l'objet de théoriciens constitutionnels ou politicologues qu'économistes. En effet, les théories économiques dans ce champ d'expertise se préoccupent plus d'équité et d'efficacité que de simple rapport de force ou de droit constitutionnel ou du droit naturel.

Existe-t-il une théorie positive des subventions conditionnelles et inconditionnelles? Jusqu'ici, nous avons analysé divers éléments touchant les arguments en faveur des subventions gouvernementales. Nous avons analysé les effets des divers types de subventions sur les décisions prises par le gouvernement subventionné concernant les dépenses publiques. Nous avons présenté les conséquences sur la distribution du revenu interrégional, sur l'émigration et sur l'équité occasionnées par un transfert du fédéral vers les provinces.

Deux écoles de pensée se confrontent sur la scène théorique. La première procède à l'élaboration d'une théorie basée sur les élasticités prix-revenu. La seconde école utilise principalement la méthode du résidu fiscal. Nous avons analysé, dans la section 3.4.3, de façon relativement approfondie, cette dernière approche théorique.

Dans cette section, nous présenterons sommairement l'approche par les élasticités, à l'aide de l'apport de deux (2) auteurs. Cette école se préoccupe peu des problèmes d'équité. Son objectif vise essentiellement l'efficacité économique.

### 3.7.1 L'approche macro-économique: la théorie des transferts pour l'investissement public

Cette théorie des subventions est attribuable à Lester Thurow[41]. Il postule dans un premier temps, que le gouvernement fédéral a trois (3) objectifs. Premièrement, que la société veut maximiser le rendement des ressources allouées à l'investissement; deuxièmement, que la société veut atteindre le plus haut niveau possible de satisfaction avec les ressources consacrées à la consommation et enfin que le revenu doit être redistribué pour atteindre une distribution optimale. Son modèle utilise les hypothèses généralement admises.

Il soutient qu'il est possible pour un gouvernement central d'utiliser toute combinaison de subventions conditionnelles ou inconditionnelles et de taxes conditionnelles pour atteindre à la fois une distribution souhaitée du revenu optimal et un montant d'investissement public désiré.

41. Lester Thurow (1966).

$$Y_o = Y_1 - pX_a - pX_b - (p - \Delta p)X_c \qquad (1)$$

où $Y_o$: revenu optimal pour l'État subventionné
$Y_1$: revenu initial de l'État subventionné
$p$: prix du bien d'investissement public X
$X_a$: unités de X achetées initialement dans l'État subventionné
$X_b$: unités de X achetées par le résultat de la taxe conditionnelle
$\Delta p$: changement de prix de X résultant de la subvention conditionnelle
$X_c$: unités de X achetées résultant de la subvention conditionnelle.

L'équation (1) définit le revenu optimal ($Y_o$) de l'État subventionné comme étant égal à son revenu initial moins ses dépenses volontaires pour le bien d'investissement public ($pX_a$); moins les dépenses pour X résultant de la taxe conditionnelle et moins l'achat du bien X résultant de la subvention conditionnelle paritaire qui est fonction du nouveau prix intérieur pour le bien X.

L'investissement $X_b$ sera fonction du taux de taxation appliqué au revenu initial $Y_1$ divisé par p.

$$X_b = \frac{tY_1}{p} \qquad (2)$$

où t: taux de taxation

Le montant d'investissement ($X_c$) produit par la subvention conditionnelle est fonction de l'élasticité prix de la demande pour X, du changement de prix et de l'investissement initial $X_a$; soit

$$X_c = \frac{\Delta p \, Ep \, X_a}{p} \qquad (3)$$

où Ep: élasticité-prix de la demande pour X

Supposons en outre que le gouvernement fédéral connaît l'investissement optimum $X_o$ où

$$X_o = X_a + X_b + X_c \qquad (4)$$

Étant donné que Ep est le rapport entre les taux de changement de la quantité consommée et du prix; soit

$$Ep = \frac{\frac{\Delta X}{X_a}}{\frac{\Delta p}{p}}$$

nous n'avons ainsi qu'à trouver $\Delta p/p$ pour résoudre les quatre inconnus.

En modifiant l'équation (1), nous obtenons que:

$$Y_o = Y_1 - (pX_a + pX_b + pX_c) + \Delta pX_c$$
$$Y_o = Y_1 - pX_o + \Delta pX_c$$
$$Y_o = Y_1 - pX_o + \frac{\Delta p}{p} \Delta p \, Ep X_c$$

$$\frac{\Delta 2p}{p} = \frac{Y_o - Y_1 + pX_o}{EpX_a}$$

$$\Delta p = \left| \right| \quad ou \quad Y_1$$

Nous voyons que le pourcentage de changement de prix de X que la subvention conditionnelle produira est directement relié à la différence entre le niveau d'investissement optimum et les unités achetées par la différence de revenu entre la situation otimale $Y_o$ et le revenu initial $Y_1$, mais inversement relié à l'élasticité-prix et à l'investissement initial. Si à la fois $X_c$ et $\Delta p$ sont connus, $Y_b$ peut être calculé de l'équation (1) et t de l'équation (2).

Supposons maintenant que le fédéral accorde deux subventions simultanées, l'une conditionnelle et l'autre pas.

L'équation (1) deviendra:

$$Y_o = Y_1 - pX_a - pX_d - (p - \Delta p)X_c + Y_2 \qquad (1^1)$$

où $X_d$: unités de X achetées par la subvention inconditionnelle
$Y_2$: subvention inconditionnelle.

Les unités d'investissement $X_d$ résultant de la subvention inconditionnelle seront fonction de X l'ampleur de la subvention elle-même et de l'élasticité revenu ($E_y$) de la demande pour X:

$$X_d = \frac{Y_2}{p} \quad \frac{E_y X_a}{Y_1} \qquad (6)$$

Utilisez en relation avec ($1^1$), (3) et (4), le système peut être résolu.

En conclusion, il démontre que si le gouvernement central veut atteindre ses objectifs, il ne pourra les réaliser qu'à l'aide d'un seul outil. Il lui faut donc combiner deux politiques. En outre, étant donné l'importance accordée aux élasticités, il soutient à juste titre que celles-ci ne doivent pas être nulles.

Si l'auteur considère que les subventions et les taxes conditionnelles permettent d'atteindre les objectifs fédéraux dans le cas de l'investissement en bien public, il en va tout autrement pour la consommation de bien public. Il soutient que les sub-

ventions et les taxes conditionnelles produisent une distorsion des prix relatifs qui conduit à des niveaux de bien-être inférieurs. Il ajoute que les subventions paritaires et les taxes conditionnelles peuvent jouer un rôle dans la mesure où l'on veut atteindre un niveau minimum de consommation publique. Ce niveau étant établi comme étant un but national.

Il conclut qu'une subvention conditionnelle paritaire sera généralement moins coûteuse qu'une subvention conditionnelle (et produira des dépenses publiques plus élevées que la subvention inconditionnelle) à moins que le niveau initial de dépenses $X_a$ soit relativement faible par rapport à l'optimum $X_o$, que $X_o$ soit relativement élevé relativement au revenu initial $Y_1$ et que l'élasticité-revenu soit plus élevée que l'élasticité-prix.

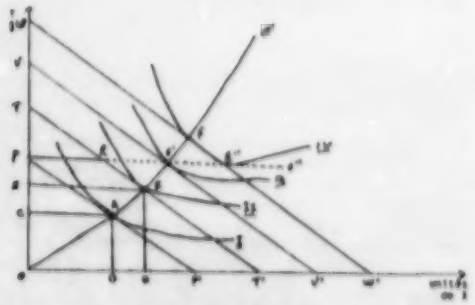
Cette conclusion très intéressante nous amène à présenter la seconde optique qui se situe de façon remarquable à l'intérieur de ces (3) exceptions.

### 3.7.2 L'approche micro-économique: un transfert conditionnel ou inconditionnel

Cette théorie des transferts intergouvernementaux démontre que tant que l'élasticité-revenu de la demande pour un bien public quelconque est positive, toute subvention conditionnelle accordée par un gouvernement subventionnaire pour la consommation d'un bien public autre que le premier, produira un effet de fuite d'une partie de cette subvention conditionnelle vers la consommation du bien public qui n'est pas subventionné.

Supposons que nous ayons deux biens [42], X étant un bien public subventionné et Y étant tous les autres biens publics ou privés. Supposons que nous connaissons les prix relatifs initiaux de X et Y, nous obtiendrions ainsi une ligne initiale de budget ($PP^1$) et un équilibre initial en A.

**GRAPHIQUE II**



Cette situation d'équilibre initial (A) est réalisée en l'absence de toute subvention. Le point A est situé à la rencontre de la ligne de budget ($PP^1$), de la courbe revenu-consommation qui exprime l'élasticité-revenu pour X et Y et enfin de la courbe d'indifférence (I) sociale. Au niveau A, la consommation de X sera de 0B et celle de Y de 0C (dollar). La consommation de X exprimée en $ sera de PC.

Supposons maintenant que le gouvernement central accorde une subvention conditionnelle mais non paritaire pour la consommation du bien X. La nouvelle ligne de budget sera $TT^1$. La subvention sera de PT qui devra être dépensée en unités de X. La nouvelle ligne de budget à laquelle sera confronté le gouvernement local sera $PRT^1$, PR étant le nombre d'unités de X consommées à l'aide de la subvention PT.

Suite à cette subvention, le nouvel équilibre sera E. La consommation de X s'accroîtra de BD.

Supposons que le gouvernement accorde une subvention inconditionnelle du même montant. Le montant transféré pourra être dépensé soit pour X ou pour Y. La subvention est équivalente à la situation décrite précédemment.

La société est confrontée avec une nouvelle ligne de budget $TT^1$. L'équilibre sera encore en E. Le stimulant produit sur la consommation sera le même que si l'aide était conditionnelle. Cette subvention, qu'elle soit conditionnelle ou inconditionnelle, stimulera les dépenses en Y du même montant CH. Une partie de l'aide conditionnelle 1 -CH/PT ira de toute façon à la consommation du bien Y. Ce résultat provient de la pente de la courbe de consommation/revenu ou en d'autres termes de la propension marginale de la communauté à dépenser ses ressources pour X.

Toute subvention conditionnelle liée à X ne produira pas d'effet de croissance des dépenses en X plus considérable que ne le ferait une subvention inconditionnelle. Cette conclusion sera vraie jusqu'au point $E^I$ (comme le montre le graphique).

Au-delà de ce niveau ($E^I$), toute subvention conditionnelle liée à X produira un plus grand déploiement de ressources en X que si l'aide était inconditionnelle.

Supposons une aide conditionnelle pour X de PW. La nouvelle ligne de budget sera $PE^{II}W^1$. La nouvelle situation d'équilibre sera $E^{II}$. Si l'aide était inconditionnelle, le point d'équilibre serait F. Nous voyons nettement que la consommation de X est supérieure à $E^{II}$ à ce qu'elle serait à F. Toutefois, la consommation pour Y est supérieure en F relativement en $E^{II}$.

Parvenu au point $E^{II}$, la propension marginale à consommer X devient infinie, tandis que celle de Y tombe à 0. Toute subvention supplémentaire à PW sera nécessairement consommée pour X. Le niveau

42. La méthodologie est tirée de James A. Wilde (1968).

maximal de consommation en Y sera OP dollars correspondant au niveau initial de revenu de l'État subventionné.

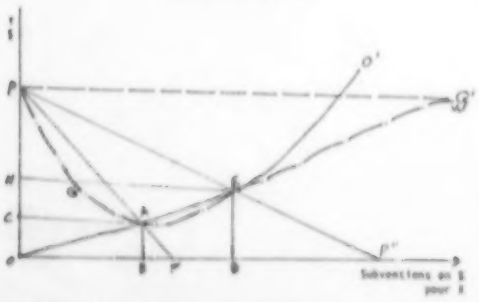
Supposons maintenant que la subvention est conditionnelle et paritaire (graphique III). La ligne de budget initiale et le point d'équilibre sont encore $pp^1$ et A. La subvention paritaire étant fonction du niveau de dépenses effectuées par l'État subventionné pour X, la nouvelle ligne de budget sera $pp^{11}$. Le gouvernement central étant disposé à supporter $p^1p^{11}$ du coût du programme pour X.

$PO^{11}$

Le nouvel équilibre est au point E. Nous constatons que la subvention paritaire a provoqué une augmentation de la consommation pour le bien X de BD. Toutefois, une fuite s'est produite dans la mesure où la consommation de Y est passée de OC à OH; soit une augmentation CH. Dans un tel cas, une subvention conditionnelle paritaire n'a pas d'effet différent d'une subvention inconditionnelle.

Ce type de subvention a pour effet de réduire le prix de X pour le gouvernement subventionné. Supposons que la ligne de prix est PAEW et que l'équilibre initial au lieu d'être à A était à G. À ce point d'équilibre initial, la consommation de X serait inférieure au niveau constaté à A et supérieure pour Y. L'élasticité-prix de la demande pour X au point G étant dans une partie élastique, une subvention paritaire dans cette portion de la courbe de prix produirait une fuite de consommation de Y en faveur de X. C'est donc dire que si l'élasticité-prix de la demande pour le bien public X est élastique, une subvention conditionnelle paritaire produira des effets positifs sur la dépense publique effectuée pour X.

**GRAPHIQUE III**




Au-delà du point A, où l'élasticité-prix devient inélastique, une subvention paritaire favorisant X provoquera l'effet contraire soit une fuite des dépenses de X vers Y.

Une politique de subvention doit toujours tenir compte des éléments d'élasticité-prix et revenu pour le bien public subventionné.

En conclusion, la théorie démontre qu'une politique de subvention intergouvernementale ne produira les effets escomptés que si les élasticités prix-revenu de la demande pour le bien public X sont supérieures à l'unité, c'est-à-dire qu'elles soient élastiques. En outre, une subvention conditionnelle paritaire produira toujours une augmentation plus élevée des dépenses que ne le feraient les autres types de subventions. Toutefois, plus le niveau de dépenses pour X est élevé, plus l'effet de la subvention conditionnelle sur la croissance des dépenses publiques en X se rapprochera de celle provoquée par la subvention conditionnelle non-paritaire. Ce fait est exprimé par la partie de droite de la courbe de l'élasticité-prix $EWQ^1$. Cette dernière conclusion rejoint celle exprimée à la fin de la section précédente.

## 3.8 Conclusion

Deux perceptions théoriques se dressent l'une contre l'autre dans l'analyse des transferts intergouvernementaux.

La première approche privilégie l'efficacité. Elle se préoccupe de l'augmentation des dépenses publiques résultant de la politique de transfert. Elle est préoccupée par l'offre de services publics et se désintéresse des différences interrégionales sur le plan de la richesse. Toutefois, la préoccupation qu'ont ces auteurs sur la question des élasticités prix-revenu atténue quelque peu la portée de ce constat dans la mesure où il déconseille une utilisation trop marquée de transfert conditionnel de crainte de modifier les prix relatifs de l'économie subventionnée.

La seconde approche favorise l'équité en montrant toutefois le lien constant entre le respect des équités horizontales et verticales et une efficacité optimale. Cette seconde école a une préoccupation plus micro-économique et se montre plus respectueuse des réalités politiques et sociales, notamment en ce qui concerne les souverainetés respectives des différents niveaux de gouvernement.

Une variante de cette seconde approche propose l'élaboration d'une péréquation des avantages fiscaux nets [43] basée sur le taux d'impôt fédéral. Cette politique aurait le double mérite de respecter la souveraineté des provinces et d'obtenir un niveau désiré d'équités et d'efficacité. Cette rationalisation est nécessaire pour ne pas décourager les politiciens provinciaux à mettre sur pied des politiques de canadianisation des ressources possédées par les étrangers ainsi qu'à décourager les citoyens des provinces pauvres à se déplacer afin de profiter des avantages fiscaux nets résultant d'une prise de contrôle par les provinces riches de ressources possédées par les étrangers.

43. R. Boadway et F. Flatters (1982).

Ainsi, la péréquation entière ou partielle de tels avantages fiscaux nets permettra aux provinces défavorisées d'offrir des services publics à leurs citoyens qui seront équivalents à ceux offerts par les provinces riches.

Tous s'accordent pour reconnaître la nécessité de procéder à des transferts intergouvernementaux [44] dans un État fédéral. Même si des discussions surviennent fréquemment sur l'ampleur du transfert et tout particulièrement sur l'augmentation appréhendée des ressources transférées, il n'en demeure pas moins que ces discussions sont mineures relativement à celles provoquées par la conditionnalité ou la non-conditionnalité des transferts du gouvernemnt central vers les États provinciaux.

44. Le droit de la péréquation ayant été inscrit dans la nouvelle constitution canadienne.

# Chapitre 4

## L'aide directe ou indirecte du gouvernement fédéral au développement de l'enseignement supérieur

Au chapitre 3, nous avons passé en revue les arguments qui motivaient l'intervention du gouvernement central dans des domaines de juridiction provinciale. Cette intervention était toutefois d'une nature essentiellement financière et non politique ou administrative. Elle peut toutefois être conditionnelle, c'est-à-dire être fonction de certaines actions spécifiques entreprises par le gouvernement subventionné.

Cette aide peut être directe ou indirecte. Elle sera directe si la subvention est accordée au titre d'un programme spécifique. Elle sera indirecte si le transfert effectué ne stipule pas spécifiquement les postes de dépenses où ce transfert devra obligatoirement être alloué. Les paiements de péréquation ainsi que le financement des programmes établis entrent dans cette dernière catégorie.

L'aide peut aussi être directe lorsque le gouvernement central procède à l'allocation de fonds sans passer par la juridiction provinciale. Dans un tel cas, il agit comme un gouvernement souverain oeuvrant à l'intérieur de sa juridiction. Les fonds consacrés à la recherche subventionnée entreraient théoriquement dans cette catégorie. Nous disons théoriquement parce que l'action du gouvernement fédéral dans ce domaine est empreinte d'une certaine prudence. Certaines provinces ont dénoncé l'action du gouvernement fédéral dans ce domaine, qui était à leurs yeux de juridiction provinciale.

Par exemple, le Québec, par la Loi du ministère des Affaires interprovinciales (1974), oblige tout organisme public d'obtenir une autorisation du Ministère avant de conclure des ententes avec le gouvernement fédéral, celui d'autres provinces, étrangers ou avec un ministère ou un organisme de l'un ou l'autre de ces gouvernements. Un organisme public, au sens de la loi québécoise, est celui dont les ressources proviennent pour plus que 50 % du fonds de revenu consolidé du gouvernement du Québec. En vertu de cette loi, des universités et des chercheurs québécois ont dû obtenir des décrets du Conseil des ministres avant d'accepter des subventions ou des contrats de recherche du gouvernement fédéral ou de ses agences subventionnaires. [45]

Cependant, l'intervention du gouvernement fédéral dans le champ de la recherche universitaire est antérieure à la Loi du ministère des Affaires interprovinciales du Québec (1974). En effet, comme nous l'avons vu, dans les chapitres 1 et 2, le gouvernement central est intervenu, dans la première moitié des années cinquante, dans le domaine de la recherche universitaire.

En définitive, la nature des relations fédérales-provinciales dans le champ de l'enseignement supérieur est très complexe. Compte tenu des diverses juridictions en présence et des divers intervenants (utilisateurs et dispensateurs de services universitaires), nous sommes en présence

45. Peter M. Leslie (1980). Cet auteur rapporte que deux (2) décrets de ce type sont venus à sa connaissance.

d'un chassé-croisé d'ententes constitutionnelles dans lesquelles il nous semble n'exister aucune cohérence interne.

Le but de ce chapitre sera d'analyser, à la lumière des éléments théoriques introduits au chapitre précédent, les ententes fédérales-provinciales touchant spécifiquement l'enseignement supérieur d'une part, et les ententes de transferts telle la péréquation dont l'objectif est d'assurer un panier de biens publics à des taux de taxation nationaux moyens et qui, par conséquent, contribue de façon positive à l'évolution de l'effort financier, des provinces subventionnées, au titre de l'enseignement supérieur.

Quatre éléments principaux ont fait l'objet d'ententes fédérales-provinciales: les dépenses de fonctionnement général, la recherche subventionnée, les dépenses en capital et l'aide aux étudiants.

L'analyse des ententes intergouvernementales concernant ces divers postes de dépenses montre des différences considérables au niveau de la forme de la subvention. Notre analyse montrera que les diverses formes de subvention répondent à des critères économiques spécifiques.

Nous savons que les formes de subvention répondent à des arguments économiques spécifiques. L'entente constitutionnelle qui découlera des négociations entre le gouvernement central et les provinces sera modelée sur le diagnostic posé par les deux intervenants concernant la nature du problème et sur l'identification des objectifs respectifs poursuivis par les négociateurs.

Un gouvernement provincial peut argumenter farouchement sur la base de l'autonomie provinciale et refuser toute action fédérale de nature financière dans un domaine spécifique (par exemple le fonctionnement général) et opposer une résistance, somme toute symbolique, à une intervention du gouvernement central dans d'autres sphères (par exemple les dépenses en capital et la recherche universitaire). Cet état de fait peut être à la fois absolument cohérent à la lumière de l'analyse économique, et illogique sous l'angle des rapports juridiques. Certains auteurs peuvent conclure que le secteur universitaire est de juridiction concurrente. [46] D'autres peuvent considérer que selon les objectifs poursuivis, le secteur universitaire est entièrement sous juridiction provinciale.

Une telle conclusion est conditionnelle au niveau de développement atteint par un service public provincial quelconque. Par exemple, une intervention externe peut être perçue comme étant bénéfique par une société dans la phase initiale du développement et négative au développement de cette même société lorsqu'elle parvient à un certain seuil d'organisation.

Nous pouvons aussi constater une perception différente: une réaction négative à une intervention externe dans les phases initiales du développement et positive lorsque la société parvient à un certain seuil de développement et qu'une aide extérieure lui ouvre la porte à des développements futurs considérés comme étant potentiellement bénéfiques.

## 4.1 La théorie économique des transferts intergouvernementaux et le secteur universitaire canadien

Nous avons vu, dans le chapitre 3, que la forme d'une subvention est fonction de la nature du problème auquel est confronté une organisation.

Trois problèmes surgissent habituellement dans une organisation politique de type fédéral, qui, s'ils ne sont pas solutionnés de façon adéquate, produiront, à plus ou moins longue échéance, des difficultés politiques considérables. Il s'agit de l'inadéquation entre la responsabilité juridictionnelle des gouvernements provinciaux et leur incapacité de lever des impôts pour les assumer, des phénomènes d'externalités interjuridictionnelles et, enfin, des différences interrégionales au chapitre des avantages en services publics résultant de l'inégalité interrégionale des revenus per capita.

Si un État fédéral ne parvient pas à solutionner adéquatement ces types de problème, il se verra soit confiné à un rôle comparable à celui qui est dévolu à une organisation centrale dont le pouvoir lui vient des États indépendants qui composent la Fédération ou soit obligé, pour éviter la dislocation, d'assumer un rôle centralisateur qui sera générateur de tensions politiques et d'inefficacités économiques.

Évidemment, tout ne se résume pas à des questions de théorie économique. Les principes de droit fondent les politiques gouvernementales. Les principes de gestion administrative et financière conditionnent l'évolution des organisations humaines et asseoient fréquemment la position des parties lors de négociations. Le prestige et la place politique occupée par les hommes politiques et les technocrates conditionnent fréquemment les compromis résultant des négociations. [47] En effet, les hommes politiques et les technocrates fédéraux préfèrent évidemment accorder des subventions conditionnelles, parce que celles-ci augmentent (ou maintiennent) leurs pouvoirs et leurs responsabilités administratives.

46. Michel Bellavance (1980).

47. Voir Albe 1 Breton et Anthony Scott (1978).

**4.1.1 Les transferts fédéraux pour les dépenses d'opérations courantes des universités**

Les dépenses d'opérations courantes (ou de fonctionnement général) sont la résultante des activités fondamentales des universités, soit l'enseignement et la recherche libre. Il s'agit des dépenses encourues pour la formation et l'encadrement des étudiants, le soutien des activités d'enseignement et le support pour l'acquisition de nouvelles connaissances.

Étant donné le droit de chacun des citoyens d'un pays à l'accessibilité aux études supérieures, le réseau universitaire doit être en mesure de fournir un niveau de services adéquats quelque soit le lieu de résidence du citoyen. Ce niveau de services peut être minimal ou basé sur une moyenne nationale. Il doit, entre autres, être de quantité et de qualité suffisantes.

La diversité et, conséquemment, la sophistication des activités fondamentales des universités les obligent à une certaine spécialisation et à une centralisation géographique qui pourraient modifier les conditions décrites précédemment. Cette modification serait fonction du niveau de développement moyen atteint par le réseau au plan national. En effet, si le niveau de développement du réseau universitaire est faible, mais qu'il existe une nécessité d'excellence dans un domaine quelconque, cette dernière condition pourrait modifier la première politique.

Cependant, si le niveau de développement est élevé, une politique d'excellence basée sur une certaine concentration ne modifierait pas le sens de la politique d'accessibilité égale pour tous les citoyens. Elle ne ferait, au contraire, que la compléter.

Les politiques de transferts intergouvernementaux seront différentes suivant les situations. L'accessibilité, égale pour tous, exige une subvention inconditionnelle basée sur la différence interrégionale des revenus per capita et/ou un transfert de point d'impôt exprimant le fait de l'inadéquation entre les responsabilités et les ressources des provinces.

La seconde situation produit des externalités. Elle obligerait, par conséquent, une structure de subvention conditionnelle et paritaire. Toutefois, le seuil de développement initial atteint par le réseau atténue la portée de cette politique. Dans le cas d'un réseau universitaire bien structuré, une politique d'excellence devra faire l'objet d'une subvention conditionnelle paritaire. Par contre, si le niveau de développement est faible, le type de subvention approprié est plus problématique. L'octroi par le gouvernement central de subventions paritaires ne produira peut-être pas plus d'effet sur les dépenses publiques qu'une subvention inconditionnelle. Cet effet sera fonction des élasticités revenu-prix pour la demande pour des biens publics (incluant les services universitaires). Si nous ne supposons aucune modification de ces élasticités, nous constaterons une fuite vers la consommation d'autres biens. S'il y a une modification de l'élasticité-prix, cette subvention provoquera un changement sur le plan des équités ainsi qu'au niveau de l'efficacité.

Dans une telle situation, une politique de subvention inconditionnelle sera appropriée jusqu'au point où une situation d'excellence apparaît suite à l'obtention d'une taille optimale quant au développement du réseau. Il est évidemment difficile d'établir ce seuil où la taille de l'établissement ou du réseau génère des effets de spécialisation. Toutefois, intuitivement, nous savons qu'il existe. Une analyse des expériences étrangères pourrait nous indiquer la nature et le niveau de ce seuil.

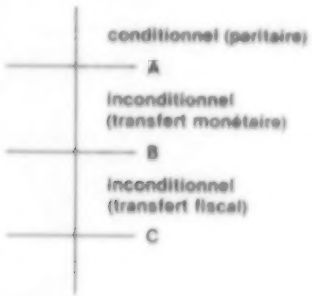
Concernant les activités de recherche « libre », le type de subvention approprié sera à une fois fonction du niveau de développement du réseau ainsi que de l'accessibilité aux études supérieures notamment au chapitre de la qualité, quoi qu'il existe un phénomène d'externalités, par le fait, que les communications scientifiques génèrent fréquemment des effets positifs hors du cadre juridictionnel de la province. Mais il n'en demeure pas moins que ces effets sont mineurs relativement à ceux produits sur le plan de la qualité de l'enseignement. La subvention la plus appropriée serait alors inconditionnelle.

Le réseau universitaire canadien a-t-il atteint un seuil de développement tel que les modifications structurelles ultérieures iront dans le sens de l'excellence? En outre, le seuil de développement est-il déterminé suivant une moyenne nationale ou selon le niveau atteint par la province la mieux structurée sur ce plan? Il se peut que le niveau de développement moyen atteint par le réseau universitaire canadien soit optimal, mais que certaines régions connaissent des déficiences majeures à ce chapitre. Dans ces provinces, un niveau de subvention paritaire les pénaliserait. Dans le cas de la province la mieux équipée en ressources universitaires, un mode de subvention paritaire basé sur une moyenne nationale l'avantagerait dans le sens où l'écart entre son niveau de service et le niveau national serait dorénavant financé paritairement de concert avec le gouvernement central, ce qui n'était pas le cas avant l'introduction de la subvention paritaire. Si l'objectif visé par le gouvernement central est d'assurer une accessibilité adéquate aux services universitaires tout en oeuvrant pour que le niveau d'excellence du secteur universitaire relativement aux réseaux universitaires étrangers se maintienne ou s'améliore, une politique de subvention adéquate s'agencerait comme suit.

Posons l'hypothèse que A est le niveau le plus élevé de développement au pays en ce qui concerne les services universitaires et que B est le

niveau de développement moyen du réseau universitaire à l'échelle nationale et que C est le niveau national le plus faible constaté dans une province quelconque.

Schématiquement, nous aurions la situation suivante:




a) Entre les niveaux de développement C et B, une subvention inconditionnelle basée sur un transfert fiscal serait le mode de transfert le plus approprié.

b) Entre B et A, la subvention serait inconditionnelle, mais sous forme de transfert en espèces.

c) Au-delà de A, la subvention serait conditionnelle et paritaire.

Une telle politique aurait pour conséquence que tout transfert au-delà du seuil B augmenterait le niveau de services universitaires. La conséquence serait d'augmenter dans un second temps la valeur du transfert fiscal inconditionnel déterminé par l'écart BC.

Il est évident, en outre, que la province dont le développement serait au niveau A recevrait comme toutes les autres provinces un transfert fiscal et monétaire inconditionnel à lequel s'ajouterait la subvention conditionnelle paritaire.

L'avantage d'une telle combinaison est d'éviter que les provinces dont le niveau de services universitaires est faible, l'obligation d'offrir à tout prix ces services. Les préférences collectives des citoyens de ces provinces sont donc respectées tout en assurant par une politique de transfert conditionnel paritaire la poursuite du développement du réseau universitaire à l'échelle nationale.

Il est évident qu'une telle politique est fort coûteuse, car elle s'élabore en définitive sur le niveau de développement non par moyen (soit le niveau atteint par B), mais plutôt sur celui de A (niveau de développement le plus élevé). Nous savons toutefois que le respect des équités horizontales et verticales passe par une politique de transfert élaborée sur la base de la province qui offre des services publics les mieux organisés.

Donc un mode de subvention paritaire déterminé sur le niveau de la province la mieux organisée en services universitaires ne créera pas de distorsion trop considérable dans la mesure où le coût du développement pour cette province sera réduit d'un niveau correspondant à la contribution fédérale et que les autres provinces recevront une subvention inconditionnelle jusqu'au niveau atteint par la province la mieux organisée avant l'introduction de la subvention paritaire.

**4.1.2. Les transferts fédéraux pour la recherche subventionnée**

La recherche crée naturellement des externalités. La recherche appliquée permet aux entreprises d'offrir des nouveaux produits et services ou de procéder à la production de nouveaux ou d'anciens produits et services par des moyens plus efficaces. Elle donne de nouvelles avenues à la consommation soit en mettant sur le marché des produits ou services inexistants antérieurement, soit en favorisant la demande pour un bien ou d'autres biens par une réduction de prix résultant de l'invention ou de l'innovation. Les résultats de la recherche appliquée sont généralement perçus à court et à moyen terme.

La recherche fondamentale, qui est généralement le fait de la recherche universitaire, produit essentiellement les mêmes résultats que la recherche appliquée. Toutefois, la certitude du résultat est plus aléatoire et le fruit de la recherche est généralement perçu dans le long terme. Contrairement à la recherche appliquée, la probabilité de réaliser un profit sur l'investissement est fortement aléatoire. S'il y a rentabilité de l'investissement, elle sera probablement réalisée dans un horizon lointain et possiblement appliquée dans des secteurs éloignés de la discipline où s'est réalisée la recherche.

Les résultats sont donc aléatoires et diffus. Ces deux caractéristiques ont des conséquences sur la responsabilité des pouvoirs publics. Il est évidemment difficile pour une entreprise d'investir à « fonds perdus » dans la recherche fondamentale. Cependant, il est courant qu'une entreprise confiera à un groupe de chercheurs universitaires, le soin de réaliser une recherche dite appliquée. Donc, une certaine partie de la recherche subventionnée réalisée par les universités entre dans la catégorie « recherche appliquée » et les fonds peuvent provenir autant du gouvernement que des entreprises.

Un autre problème apparaît dans ce décor. Il s'agit de l'activité de recherche libre. Est-elle appliquée ou fondamentale? Ses coûts, en outre, n'apparaissent pas dans le poste de dépenses en recherche subventionnée, mais plutôt dans celui des

dépenses du fonctionnement. Nous avons dit, antérieurement, que le mode de subvention pour l'activité de recherche libre serait fonction du niveau de développement atteint. Si la recherche est « libre » et fondamentale, elle produira à la fois des effets sur la qualité de l'enseignement, notamment au niveau des études graduées et générera des externalités.

Nous favorisions toutefois l'emploi d'une subvention inconditionnelle car nous faisions l'hypothèse implicite que le niveau d'externalités créé par la recherche libre serait inférieur à celui créé sur le plan de la qualité de l'enseignement. Cependant, il se peut fort bien qu'une recherche libre produise relativement plus d'externalités que d'effets positifs sur la qualité de l'enseignement. Imaginons le cas d'un professeur-chercheur dont la réflexion créatrice basée sur une activité de recherche libre en fait un chercheur universellement respecté. La qualité de l'enseignement de ce professeur sera certainement très élevée, mais les externalités produites par sa pensée grandiront à la mesure de son prestige international. Dans un tel cas, quel serait le mode de transfert le plus approprié? Nous ne croyons pas qu'il y ait de réponses à cette question. Toutefois, nous croyons nécessaire que le financement des universités suppose des charges d'enseignement et d'administration qui permettront des activités de recherche libre. Or, ce problème sort nettement du cadre dans lequel se situe cette analyse.

Le cas de la recherche fondamentale subventionnée est différent. Elle doit répondre obligatoirement à des impératifs d'excellence. Elle doit s'élaborer à partir de zones de qualité supérieure dans lesquelles les programmes gradués, notamment ceux du troisième cycle, servent de point d'appui. Dans ce cas, une politique de transfert inconditionnel ne serait pas, à notre avis, la forme la plus appropriée. D'autant plus qu'il existe des externalités significatives dans ce champ d'activité. Si les gouvernements provinciaux étaient amenés à financer entièrement la recherche universitaire subventionnée, ils négligeraient les effets bénéfiques provoqués dans les autres juridictions. Si le gouvernement central ou les organismes subventionnaires financent directement les activités de recherche, ils provoqueront certainement des distorsions interrégionales car le financement de l'excellence les amènera à subventionner, à juste titre, les plus hauts niveaux d'excellence à l'échelle nationale. Par conséquent, les autres groupes de recherche n'atteindront pas les seuils d'excellence requis faute de fonds de recherche. Nous croyons qu'une telle situation motiverait deux niveaux de politique. Une politique de transfert conditionnel, pour les provinces dont le niveau de qualité de la recherche est inférieur à des standards de qualité et conditionnel paritaire pour les provinces dont les standards de qualité sont supérieurs à la moyenne nationale. La seconde politique serait basée sur un financement direct de la recherche universitaire dont le standard serait basé sur le plus haut niveau d'excellence.

Une telle politique est motivée par les faits suivants. La recherche génère des externalités dont on doit tenir compte. Les seuils de qualité internationale de la recherche universitaire ne peuvent être atteints dans chaque département de chaque université. Une égale accessibilité à des services universitaires de qualité selon des standards nationaux doit toutefois intégrer les activités de recherche.

C'est un des rares cas, à notre avis, où peut cohabiter une politique de subvention conditionnelle et inconstitutionnelle avec une intervention directe du gouvernement central. De plus, une telle politique tiendrait compte des responsabilités constitutionnelles respectives des provinces et du gouvernement central.

#### 4.1.3. Les transferts fédéraux et les dépenses en capital

Le but spécifique des dépenses en capital est de permettre une augmentation ultérieure de revenu. C'est un investissement qui produit des effets de longue durée. La nature d'un investissement est d'être antérieure à une consommation. Il est donc massif et temporaire. Il oblige à des efforts financiers considérables. Une province pauvre sera par conséquent désavantagée relativement à une province riche.

Le type de subvention appropriée dans un tel cas sera une subvention conditionnelle basée sur une taxe conditionnelle qui produirait une masse financière suffisante pour assurer un investissement fixé selon des normes nationales. Sa particularité serait d'être temporaire. Une politique de transfert de point d'impôt aux provinces ne serait donc pas adéquate à cause de son caractère permanent.[48] Une politique de transfert conditionnel paritaire ne serait pas adéquate dans la mesure où les provinces pauvres seraient amenées à injecter des ressources qui modifieraient les élasticités prix-revenu.

#### 4.1.4 Les transferts fédéraux et l'aide aux étudiants

Tous les citoyens ont droit à des services publics de qualité et de quantité égales. Nous savons que les provinces pauvres seront difficilement en mesure d'assurer de tels services relativement aux provinces riches. Cependant la forte croissance des clientèles étudiantes universitaires obligent les provinces à assumer leurs responsabilités constitutionnelles. S'il existe un écart fiscal entre les ressources des provinces et leurs responsabilités,

48. Ou perçu par les provinces comme une acquisition permanente.

une telle situation motive un transfert de point d'impôt du gouvernement fédéral vers les provinces.

Nous aurons donc un transfert de point d'impôt correspondant aux besoins accrus des provinces assorti d'une subvention inconditionnelle aux provinces les moins riches. Cette politique à double volet permettrait à chaque province d'assumer ses responsabilités constitutionnelles tout en ne provoquant pas d'inéquités tant du point de vue fiscal que celui de l'accessibilité aux services.

Reste le cas des étudiants étrangers et de celui des étudiants canadiens, tout particulièrement gradués, qui étudient dans une université hors de leur province de résidence. Nous sommes en présence d'un phénomène d'externalités important. Qui obligerait une province à assurer des services universitaires à ce type d'étudiants? Nous aurons possiblement un financement sous-optimal si une politique précise n'est pas élaborée.

Une intervention directe du gouvernement fédéral, non pas sur le réseau universitaire, mais au plan de l'aide aux étudiants par des prêts et bourses serait la forme la plus appropriée.

D'autre part, une subvention paritaire sur le plan des ressources de fonctionnement serait la forme la plus appropriée afin que la province hôtesse fournisse des services universitaires adéquats qui répondraient à la demande de cette clientèle additionnelle.

Reste le cas des étudiants gradués, notamment au niveau du troisième cycle, qui étudient soit dans leur province de résidence ou dans une autre province. Nous sommes encore une fois en présence d'externalités qui ressemblent particulièrement à celles que nous avons constatées dans le cas de la recherche subventionnée. La politique de subvention la plus appropriée se moulerait sur celle présentée dans le cas de la recherche.

Si les étudiants gradués s'inscrivent dans des programmes dont les standards de qualité se comparent à un degré d'excellence international, un financement direct du gouvernement central exprimé par des prêts et des bourses serait la forme la plus appropriée de subvention.

Si les étudiants gradués s'inscrivent dans des programmes dont les niveaux de qualité sont supérieurs à la moyenne nationale, un système d'aide aux étudiants basé sur une subvention conditionnelle paritaire accordée aux provinces serait la forme la plus appropriée.

Enfin, les étudiants gradués s'inscrivant dans des programmes dont le niveau de qualité serait inférieur à la moyenne nationale feront l'objet d'une aide basée sur une subvention conditionnelle aux provinces.

### 4.1.5 Schéma récapitulatif des divers modes de transfert selon le poste de dépenses

| | NIVEAU DE DÉVELOPPEMENT SUPÉRIEURS À | | |
|---|---|---|---|
| | A | B | C |
| FONCTIONNEMENT GÉNÉRAL | Conditionnel paritaire | Inconditionnel monétaire | Inconditionnel (transfert fisc.) |
| RECHERCHE SUBVENTIONNÉE | Financement direct (fed.) | Conditionnel paritaire | Conditionnel |
| DÉPENSES EN CAPITAL | SUBVENTION CONDITIONNELLE BASÉE SUR UNE TAXE NATIONALE CONDITIONNELLE | | |
| | OBJECTIFS | | |
| | Accessibilité | Étudiants de l'étranger | Inscr. étud. gradués | Moy. nat. | Moy. nat. |
| AIDE AUX ÉTUDIANTS | Inconditionnel (transfert fiscal) plus inconditionnel accru (ex. péréquation) | Conditionnel paritaire plus financement direct (fed.) | Fin. dir. (fed.) | Cond. parit. | Inc. |

**Note:** A = le niveau de développement le plus élevé;
B = le niveau de développement moyen;
C = le niveau de développement le moins élevé.

### 4.1.6 Conclusion

Ces solutions sont d'ordre théorique. Il est difficile dans la réalité de départager les éléments comme nous l'avons fait ci-haut.

Cependant, nous avons constaté que l'enseignement universitaire compte tenu de la qualité de la formation professionnelle génère des effets économiques et sociaux étendus dans le temps et dans l'espace.

Les deux niveaux de gouvernement ont un rôle à jouer sur la scène universitaire. Le gouvernement central est assigné à jouer un rôle sur le plan de l'équité et sur celui du prestige et de l'excellence au plan international. Les gouvernements provinciaux ont la responsabilité d'assurer des services universitaires accessibles à tous leurs citoyens[48] de façon à ce que la mobilité de leurs citoyens à long terme sur le plan du travail ne soit pas restreinte parce que la qualité de leur formation ne leur permette pas d'obtenir des conditions de travail supérieures. D'autre part, ils ont la responsabilité de minimiser le phénomène migratoire à court terme de leurs populations qui serait basé sur une qualité supérieure des services publics offerts par les autres provinces. Nous savons que ce phénomène migratoire n'entraîne pas une efficacité optimale sur le plan de l'utilisation des ressources.

Si nous excluons le cas des dépenses de capital, la politique la plus appropriée repose à la fois sur un transfert de point d'impôt et sur une subvention monétaire inconditionnelle. Au-delà d'un certain seuil de développement, la politique reposerait généralement sur une subvention conditionnelle. Si

48. Et égaux de surcroît à ceux qui sont offerts aux citoyens des autres provinces.

l'objectif du gouvernement central est de favoriser des centres d'excellence, la politique la plus appropriée pour ce cas spécifique reposerait sur une subvention conditionnelle paritaire. Cette subvention ne serait pas nécessairement accordée à chacune des provinces. Toutefois, un système de prêts et bourses qui tiendrait compte du phénomène d'excellence ferait que la part non reçue par une province serait possiblement compensée par l'avantage financier individuel perçu par les citoyens de ces provinces qui iraient étudier dans ces centres d'excellence.

L'accessibilité croissante aux études supérieures des trente dernières années, la responsabilité des provinces à ce chapitre et la nécessité de développer leurs réseaux universitaires auraient théoriquement nécessité dans un premier temps, un transfert de point d'impôt du gouvernement central vers les provinces, dans un second temps, une subvention inconditionnelle et, dans un troisième temps, lorsqu'enfin parvenu à un seuil élevé de développement, l'élaboration d'une politique axée sur un mode de subvention conditionnelle paritaire au-delà du seuil de développement le plus élevé au plan national. Or, qu'en fût-il dans la réalité?

## 4.2 Les ententes fédérales-provinciales sur le financement du fonctionnement général des universités canadiennes

L'analyse que nous ferons dans cette section portera sur 30 ans. Cette période a été fertile en événements et en renversements de tendances. La position défendue par le gouvernement québécois dans la première moitié des années cinquante a provoqué une modification radicale de la politique canadienne à l'égard des universités. L'autonomie des provinces, et tout particulièrement celle du Québec, s'est élaborée à partir du dossier des universités. En effet, le premier transfert de point d'impôt accordé par le fédéral a été effectué au profit du Québec, qui devait en échange assumer entièrement sa responsabilité constitutionnelle à l'égard des universités.

Le sentiment qu'ont plusieurs universitaires québécois, d'être des otages ou des cobayes de la lutte politique entre Ottawa et Québec, remonte au tout début des années cinquante. C'est, en effet, à cette période que nous sommes passés à deux doigts de la création d'un État unitaire canadien dans lequel les universités occupaient les positions maîtresses.[50] Les universités étaient le pivot de la réforme constitutionnelle du gouvernement canadien. Cette réforme s'élaborait autour du thème de la culture canadienne. Elle résultait des travaux de la commission Massey-Lévesque.

### 4.2.1 Les antécédents de l'intervention du gouvernement fédéral dans l'enseignement supérieur

Deux commissions royales d'enquête ont permis l'élaboration de la politique fédérale. La commission Rowell-Sirois, dans ses conclusions en 1940, se penchait sur une réforme du système fédéral canadien. L'étude était globale et portait tout particulièrement sur la nature des services publics offerts aux Canadiens et sur la structure du système de taxation nécessaire à l'élaboration d'une politique nationale.

La seconde (la commission Massey-Lévesque) se penchait dans ses conclusions en 1951 sur l'élaboration d'une politique canadienne concernant les arts, les lettres, la science et la culture. Son mandat était plus spécifique.

Cependant, le gouvernement fédéral n'avait pas attendu les conclusions de ces commissions royales d'enquête pour intervenir dans le domaine de l'enseignement. En 1912, le Parlement canadien adopta une loi de l'enseignement agricole. Il instaurait, pour la première fois, un programme conjoint en matière d'éducation. Le gouvernement fédéral avait profité de sa prépondérance sur les provinces, en matière d'agriculture et d'immigration pour voter cette loi.

En 1916, le gouvernement fédéral créait le Conseil national des recherches dont la responsabilité était de définir et de gérer un programme de subventions directes aux universités et aux chercheurs sans passer par l'entremise des provinces.

En 1919, il vota une législation portant sur l'enseignement technique. Les octrois fédéraux versés, en vertu de cette loi, étaient conditionnels après entente avec les provinces intéressées. Ils devaient, en outre, être renouvelés annuellement. Cette loi permettait au gouvernement fédéral de s'introduire, par le biais d'une zone grise de la Constitution, dans un domaine touchant la formation et l'immigration de la main-d'oeuvre.[51]

#### 4.2.1.1 La commission Rowell-Sirois

Resituons le contexte. Nous sommes à la fin des années trente. L'économie est encore stagnante. Les trésors provinciaux sont sujets à des ponctions financières trop considérables. La recherche de nouveaux revenus a conduit à une désorganisation du régime fiscal. En effet, le gouvernement fédéral et les provinces appliquent des taux et des assiettes fiscaux différents à des domaines fiscaux semblables. Ce qui entraîne des inéquités et une certaine inefficacité.

---

50. À ce sujet, les lecteurs intéressés liront avec profit l'analyse de P.E. Trudeau (1967): « Les octrois fédéraux aux universités ».

51. L'argumentation actuelle du gouvernement fédéral concernant ses responsabilités dans le domaine de l'éducation repose essentiellement sur la formation technique et l'immigration de la main-d'oeuvre.

Les travaux de la commission Rowell-Sirois conduisirent à la formulation de recommandations concernant les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. Le premier volet de recommandations proposait que les provinces renoncent à prélever des impôts sur le revenu des particuliers, des corporations et sur les droits successoraux. Le gouvernement fédéral devait s'engager à ne pas concurrencer les provinces dans les domaines d'imposition qui leur étaient propres. Le deuxième volet de recommandations proposait un programme de « subventions d'après la norme nationale ». Ces paiements représentaient une indemnisation des provinces suite au fait d'avoir renoncé constitutionnellement à utiliser certains types d'impôts comme source de revenu. Les paiements proposés ressemblaient extrêmement aux paiements actuels de péréquation. Ils étaient fonction de l'écart entre les dépenses provinciales et municipales nécessaires pour fournir des services correspondant à une norme nationale et les recettes fiscales résultant de la perception d'un impôt normal. En d'autres termes, la commission Rowell-Sirois proposait l'instauration de services publics à l'échelle nationale correspondant à une norme nationale sans que les provinces pauvres n'aient à imposer à leurs contribuables un taux d'impôt supérieur à la norme canadienne.

Survint la Seconde Guerre mondiale. Les provinces convinrent de renoncer provisoirement à l'utilisation de l'impôt sur le revenu des particuliers et des corporations. Le gouvernement était devenu le seul gouvernement canadien à occuper le lucratif champ de l'impôt direct sur le revenu. Après la guerre, le fédéral continuera de percevoir les impôts directs sur le revenu, mais introduisit un régime de location de domaines fiscaux qui correspondait à des subventions par habitant et qui évoluait selon la croissance du PNB. Le Québec refusa de participer à ce régime quoiqu'il profita d'un abattement à partir de 1952. [52]

Ce régime présentait des similitudes étonnantes relativement aux recommandations de la commission Rowell-Sirois. De surcroît, ces subventions étaient des paiements de péréquation, avant la lettre, dans la mesure où chaque province quelqu'étaient ses niveaux de revenus per capita, recevait une subvention équivalente. Elles avaient donc la possibilité d'offrir des services publics relativement équivalents à la norme nationale, sans avoir à surtaxer leurs citoyens.

#### 4.2.1.2. La commission Massey-Lévesque

Formée en 1949, par le gouvernement fédéral, la commission Massey-Lévesque publia son rapport en juin 1951.

Le contexte de l'époque était le suivant: suite à la fin de la guerre, le gouvernement canadien vota une loi en 1945, prévoyant la réadaptation des anciens combattants. D'après cette loi, un ancien combattant qui fréquentait un établissement d'enseignement ou de formation professionnelle avait droit à une indemnité de subsistance et au paiement par l'État de ces frais de scolarité.

Cette loi permit à plus de 50 000 anciens combattants de fréquenter les universités canadiennes. En outre, les universités se voyaient accorder une subvention annuelle directe de 150 $ par ancien combattant inscrit. De plus, il était prévu une aide directe pour les dépenses d'immobilisation.

Mais en 1950, les universités canadiennes se retrouvaient avec des difficultés financières qui résultaient de la baisse inévitable de ce type d'inscription.

Les commissaires Massey-Lévesque, constatant cette situation financière périlleuse, recommandèrent au gouvernement fédéral, en sus de l'aide déjà consentie à la recherche, qu'il fournisse des contributions annuelles basées sur les inscriptions universitaires de chaque province pour soutenir les universités. Ces subventions devaient être offertes aux membres de la Conférence nationale des universités canadiennes (CNUC). Cette dernière aurait la responsabilité de répartir les subventions entre les universités.

Nous constatons que cette recommandation se situait à l'opposé du cadre des conclusions de la commission Rowell-Sirois. Premièrement, la subvention n'était pas versée aux provinces, mais directement aux universités. La perception des commissaires allait dans le sens d'une intervention directe dans un domaine de juridiction provinciale. Nous passions d'un cadre fédératif à celui d'un État central unitaire. Toutefois, cette perception des commissaires n'était peut-être assimilable qu'au domaine universitaire. [53] Deuxièmement, les commissaires Massey-Lévesque n'avaient pas compris la nature particulière d'un État fédéral en recommandant des subventions aux universités proportionnellement aux inscriptions respectives de chaque université.

Deux ans auparavant, la CNUC présentait au Premier ministre de l'époque un mémoire justifiant la participation du gouvernement fédéral au financement des universités. C'est ce qui amena la

52. Voir A. Moore, J.H. Perry et D.I. Beach (1966).

53. En effet, René Hurtubise et D. Rowat (1970) rapportent que M. Ralph Mitchener, dans un bulletin de l'ACPU en décembre 1966, soulignait une distinction dans le texte des Résolutions des conférences de Charlottetown en 1864 et celui des Résolutions de Québec en 1866. En 1864, l'enseignement supérieur était détaché du système général d'éducation et tombait sous la juridiction fédérale, tandis qu'en 1866, cette distinction était disparue et les provinces héritaient de tout le domaine de l'éducation. Hurtubise et Rowat soutinrent que cette modification n'était pas inconsciente même si, à cette époque, les universités n'avaient pas l'importance d'aujourd'hui (p. 140).

commission Massey-Lévesque a préconiser une intervention directe du gouvernement fédéral de concert avec les provinces dans le financement des universités. [54]

Le gouvernement fédéral, par décret du Conseil, instaura, suite aux recommandations de la commission Massey-Lévesque, un programme d'aide directe aux universités prévoyant que 50 cents par habitant de leur province leur était offert. L'initiative fédérale fut accueillie favorablement par les universités, mais perçue d'un très mauvais oeil par certaines provinces, dont le Québec.

Nous constatons que le comportement du gouvernement fédéral était nettement plus centralisateur ou unitaire que ne le prévoyaient les commissaires Massey-Lévesque. En effet, ceux-ci préconisaient une intervention directe du fédéral après consultation du gouvernement et des universités de chaque province. [55]

Une deuxième remarque s'impose. Nous constatons que la politique du gouvernement fédéral, instituée en 1951, s'éloigne du sens des recommandations formulées par les commissaires Rowell-Sirois. En effet, ceux-ci préconisaient un transfert financier aux provinces basé essentiellement sur la différence entre le coût du service et le rendement fiscal provincial découlant de l'application d'un taux de taxation donné. Dans une telle perspective, le gouvernement fédéral aurait dû subventionner relativement plus les universités des provinces pauvres que celles des provinces riches.

**4.2.2 Une politique nationale de l'enseignement universitaire: une contribution égale per capita pour des services universitaires inégaux entre provinces**

C'est en juin 1951 que le Parlement fédéral votait ses premières subventions aux universités québécoises. Ce n'était pas le fait d'une loi, mais plutôt au moyen de l'adoption d'un crédit budgétaire. Les crédits, pour 1951-52, représentaient pour l'enseignement [56] et la recherche universitaire un peu plus de 7 millions de dollars [57]. La part octroyée au Québec et à l'Ontario était de 4,5 millions de dollars (environ 2 millions de dollars pour le Québec).

Pour l'année 1950-51, les dépenses d'opérations générales et de recherche subventionnée avaient été de 10,6 millions de dollars et de 16,1 millions de dollars, respectivement pour le Québec et l'Ontario. [58]

La contribution fédérale aux dépenses d'opération et de recherche subventionnée était donc légèrement supérieure au Québec relativement à l'Ontario. En effet, l'Ontario consacrait, pour la même année, un effort financier de 50 % supérieur à celui constaté au Québec. Pourtant, il ne recevait du gouvernement fédéral qu'une contribution de 25 % supplémentaire à celle accordée au Québec.

Cette politique de subvention per capita avait quand même un effet de péréquation interprovinciale dans la mesure où elle permettait l'établissement d'un niveau minimum de services universitaires dans les provinces. En effet, les ressources allouées par le fédéral allaient obligatoirement dans le réseau universitaire.

Cependant, la part assumée par le fédéral pour les dépenses au titre de l'enseignement supérieur, au début des années cinquante, était relativement faible par rapport à la contribution provinciale; contrairement à la situation prévalant au début des années quatre-vingt. [59] L'effet-péréquation de la contribution du gouvernement fédéral était donc marginal. Il ne permettait pas de rétablir un déséquilibre interprovincial au plan des services créés par l'action posée par les provinces économiquement favorisées.

La politique fédérale de l'époque était insuffisante pour favoriser un véritable développement du réseau universitaire canadien. Elle ne faisait que soulager les difficultés financières des universités tout en ne leur permettant pas de se développer adéquatement.

Sur le plan politique, le gouvernement fédéral s'introduisait par la porte de côté dans un domaine de juridiction provinciale sans avoir à débourser des sommes considérables, soit 50 cents par habitant. Cette action du gouvernement fédéral lui donnait un pouvoir politique plus considérable sur le développement futur des universités canadiennes même si sa contribution financière était inférieure à celle consentie par les provinces.

Quoi qu'il en soit, le gouvernement québécois s'insurgea contre cette politique et encouragea les universités québécoises à ne pas accepter les fonds fédéraux. Cette décision mettait les universités québécoises dans une situation impossible. Le Québec devait conséquemment offrir une alternative: il institua son propre régime d'impôt sur le revenu des particuliers et offrit aux universités québécoises de leur accorder une subvention cor-

---

54. C'est du moins l'opinion du Groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces (1981).

55. P.E. Trudeau (1957) dans un texte publié dans Cité libre en février 1957, condamna cette intervention et les motifs invoqués par le fédéral pour s'introduire dans ce champ de compétence constitutionnelle provinciale.

56. Les établissements couverts incluaient les universités et leurs collèges affiliés.

57. Michel Bellevance (1980, p. 8).

58. Annexe statistique, tableaux 5 et 6.

59. Groupe de travail parlementaire (...) (1981, tableau V-3, p. 146).

commission Massey-Lévesque a préconiser une intervention directe du gouvernement fédéral de concert avec les provinces dans le financement des universités. [54]

Le gouvernement fédéral, par décret du Conseil, instaura, suite aux recommandations de la commission Massey-Lévesque, un programme d'aide directe aux universités prévoyant que 50 cents par habitant de leur province leur était offert. L'initiative fédérale fut accueillie favorablement par les universités, mais perçue d'un très mauvais oeil par certaines provinces, dont le Québec.

Nous constatons que le comportement du gouvernement fédéral était nettement plus centralisateur ou unitaire que ne le prévoyaient les commissaires Massey-Lévesque. En effet, ceux-ci préconisaient une intervention directe du fédéral après consultation du gouvernement et des universités de chaque province. [55]

Une deuxième remarque s'impose. Nous constatons que la politique du gouvernement fédéral, instituée en 1951, s'éloigne du sens des recommandations formulées par les commissaires Rowell-Sirois. En effet, ceux-ci préconisaient un transfert financier aux provinces basé essentiellement sur la différence entre le coût du service et le rendement fiscal provincial découlant de l'application d'un taux de taxation donné. Dans une telle perspective, le gouvernement fédéral aurait dû subventionner relativement plus les universités des provinces pauvres que celles des provinces riches.

**4.2.2 Une politique nationale de l'enseignement universitaire: une contribution égale per capita pour des services universitaires inégaux entre provinces**

C'est en juin 1951 que le Parlement fédéral votait ses premières subventions aux universités québécoises. Ce n'était pas le fait d'une loi, mais plutôt au moyen de l'adoption d'un crédit budgétaire. Les crédits, pour 1951-52, représentaient pour l'enseignement [56] et la recherche universitaire un peu plus de 7 millions de dollars [57]. La part octroyée au Québec et à l'Ontario était de 4,5 millions de dollars (environ 2 millions de dollars pour le Québec).

Pour l'année 1950-51, les dépenses d'opérations générales et de recherche subventionnée avaient été de 10,6 millions de dollars et de 16,1 millions de dollars, respectivement pour le Québec et l'Ontario. [58]

La contribution fédérale aux dépenses d'opération et de recherche subventionnée était donc légèrement supérieure au Québec relativement à l'Ontario. En effet, l'Ontario consacrait, pour la même année, un effort financier de 50 % supérieur à celui constaté au Québec. Pourtant, il ne recevait du gouvernement fédéral qu'une contribution de 25 % supplémentaire à celle accordée au Québec.

Cette politique de subvention per capita avait quand même un effet de péréquation interprovinciale dans la mesure où elle permettait l'établissement d'un niveau minimum de services universitaires dans les provinces. En effet, les ressources allouées par le fédéral allaient obligatoirement dans le réseau universitaire.

Cependant, la part assumée par le fédéral pour les dépenses au titre de l'enseignement supérieur, au début des années cinquante, était relativement faible par rapport à la contribution provinciale; contrairement à la situation prévalant au début des années quatre-vingt. [59] L'effet-péréquation de la contribution du gouvernement fédéral était donc marginal. Il ne permettait pas de rétablir un déséquilibre interprovincial au plan des services créés par l'action posée par les provinces économiquement favorisées.

La politique fédérale de l'époque était insuffisante pour favoriser un véritable développement du réseau universitaire canadien. Elle ne faisait que soulager les difficultés financières des universités tout en ne leur permettant pas de se développer adéquatement.

Sur le plan politique, le gouvernement fédéral s'introduisait par la porte de côté dans un domaine de juridiction provinciale sans avoir à débourser des sommes considérables, soit 50 cents par habitant. Cette action du gouvernement fédéral lui donnait un pouvoir politique plus considérable sur le développement futur des universités canadiennes même si sa contribution financière était inférieure à celle consentie par les provinces.

Quoi qu'il en soit, le gouvernement québécois s'insurgea contre cette politique et encouragea les universités québécoises à ne pas accepter les fonds fédéraux. Cette décision mettait les universités québécoises dans une situation impossible. Le Québec devait conséquemment offrir une alternative: il institua son propre régime d'impôt sur le revenu des particuliers et offrit aux universités québécoises de leur accorder une subvention cor-

---

54. C'est du moins l'opinion du Groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces (1981).

55. P.E. Trudeau (1967) dans un texte publié dans Cité libre en février 1967, condamne cette intervention et les motifs invoqués par le fédéral pour s'introduire dans ce champ de compétence constitutionnelle provinciale.

56. Les établissements couverts incluaient les universités et leurs collèges affiliés.

57. Michel Bellavance (1980, p. 6).

58. Annexe statistique, tableaux 5 et 8.

59. Groupe de travail parlementaire (...) (1981, tableau V-3, p. 146).

respondante à celle qu'elles refusaient du fédéral. [60]

La lutte politique Québec-Ottawa s'élabora autour du dossier universitaire. En 1960, quand fut accordé au Québec un point d'impôt sur le revenu des corporations, ce transfert fut conditionnel à ce que le gouvernement québécois assume entièrement, à sa charge, le financement de ses universités.

Le gouvernement du Québec n'accepta les octrois fédéraux qu'une seule année, soit 1952-53. De 1952-53 à 1959-60, les subventions fédérales, théoriquement versées au réseau universitaire québécois, furent déposées in trust auprès de la CNUC. Pendant ce temps, le gouvernement fédéral contribuait directement au financement des universités canadiennes hors Québec par le biais de la CNUC. Cette politique faisait que la CNUC devenait un organisme parasubventionnaire du gouvernement fédéral. Cette politique était étonnante dans la mesure où la CNUC n'était, en définitive, qu'un organisme créé pour défendre les intérêts de ses membres.

Cette politique du gouvernement fédéral hors Québec se poursuivit jusqu'en 1967-68. Pour le Québec, le mode de subvention fut modifié en 1960-61 par un transfert de point d'impôt.

Nous étions donc en présence d'une politique canadienne à deux volets: une intervention directe du gouvernement fédéral dans toutes les provinces excluant le Québec, comparable à l'action qu'aurait eu un État central unitaire et une subvention conditionnelle provenant de la reconnaissance d'un écart fiscal entre les responsabilités constitutionnelles et la capacité fiscale des gouvernements provinciaux dans le cas du Québec.

Cette subvention était conditionnelle parce qu'elle prévoyait une norme quant à l'ampleur du financement des universités québécoises par le gouvernement du Québec. Cependant, le gouvernement central se retirait officiellement du financement direct des universités québécoises lors de la cessation de ce point d'impôt sur le revenu des corporations. [61]

De 1951-52 à 1967-68, les universités canadiennes ont continué de vivre des difficultés financières malgré cette intervention du gouvernement central. Cette situation était attribuable au fait que les responsabilités juridictionnelles des provinces croissaient à la mesure des besoins en éducation supérieure exprimés par la population canadienne et que la capacité fiscale des provinces demeurait stagnante. Il y avait constamment un écart entre les besoins et les ressources consenties par les provinces pour l'enseignement supérieur.

Un tel état de fait aurait nécessité un transfert de point d'impôt du gouvernement central vers les provinces correspondant à la croissance des besoins en formation universitaire. Cette responsabilité juridictionnelle des provinces pouvait être estimée sur la base de la croissance des inscriptions universitaires au Canada à partir de 1951-52. Concurremment à cette politique, il était nécessaire de procéder à un transfert inconditionnel, en faveur des provinces économiquement pauvres, d'une ampleur suffisante pour combler la différence entre leurs capacités en recettes fiscales et la capacité fiscale de la province la plus riche. [62] Cette mesure était établie sur la base de taux de taxation et d'assiettes fiscales équivalentes.

Compte tenu de l'ampleur des besoins, le gouvernement augmenta progressivement la subvention per capita pour les dépenses de fonctionnement des universités et collèges. Le tableau 44 nous donne l'évolution de 1954-55 à 1967-68 de l'effort financier du gouvernement fédéral consenti aux universités et collèges québécois et ontariens.

**TABLEAU 44**

**L'évolution de la contribution financière per capita et totale du gouvernement fédéral pour les dépenses de fonctionnement des universités et collèges québécois et ontariens entre 1954-55 et 1967-68**

| Année | Contribution financière ($,000 $) | | | |
|---|---|---|---|---|
| | $ per capita | point d'impôt(*) | dépenses | totales |
| | | | Québec[a] | Ontario | Québec | Ontario |
| 1954-55 | 0,50 | - | 2 199 | 2 598 | 2 199 | 2 598 |
| 1955-56 | 0,50 | - | 2 259 | 2 633 | 2 259 | 2 633 |
| 1956-57 | 1,00 | - | 4 625 | 5 405 | 4 625 | 5 405 |
| 1957-58 | 1,00 | - | 4 754 | 5 622 | 4 754 | 5 622 |
| 1958-59 | 1,50 | - | 7 295 | 8 705 | 7 295 | 8 705 |
| 1959-60 | 1,50 | - | 7 500 | 8 920 | 7 500 | 8 920 |
| 1960-61 | 1,50 | 7 705 | - | 9 133 | 7 705 | 9 133 |
| 1961-62 | 1,50 | 7 869 | - | 9 235 | 7 869 | 9 235 |
| 1962-63 | 2,00 | 10 732[b] | - | 12 664 | 10 732 | 12 664 |
| 1963-64 | 2,83 | 10 936 | - | 12 896 | 10 936 | 12 896 |
| 1964-65 | 2,95 | 11 129 | - | 13 172 | 11 129 | 13 172 |
| 1965-66 | 2,95 | 11 314 | - | 13 462 | 11 314 | 13 462 |
| 1966-67 | 5,00 | 11 561 | 17 561[c] | 33 904 | 28 904 | 33 904 |

(*) Québec seulement; (a) correspondant à 3 $ per capita; (b) déduction d'impôt sur le revenu équivalente à 2 $ per capita; (c) sommes non perçues par les universités québécoises, entre 1954-55 et 1966-67.

Source: Statistique Canada, cat. 81-208. Données fournies par la Division de l'éducation, des sciences et de la culture de Statistique Canada.

Dans l'espace de 13 ans, la subvention per capita du gouvernement fédéral décupla, passant de 0,50 $ à

60. Voir à ce sujet l'analyse très intéressante de la Commission d'étude sur les universités (1979).

61. Le rendement de ce point d'impôt sur le revenu des corporations était censé produire des recettes équivalentes à la subvention qui aurait été accordée, par le 1er Géral, aux universités québécoises.

62. Ce problème a été partiellement solutionné en 1957 par la création d'un régime canadien de péréquation.

5,00 $ par habitant canadien. En termes d'effets financiers totaux, le gouvernement transféra aux universités ontariennes près de 2,8 millions de dollars en 1954-55 et 34 millions de dollars en 1966-67, l'année précédant la réforme de la politique fédérale.

Dans le cas du Québec, la contribution en espèces évolua de 2,2 à 7,5 millions de dollars entre 1954-55 à 1959-60. Cependant, cette somme, n'ayant pas été acceptée par les universités québécoises, fut déposée au CNUC. En 1960-61, le transfert d'un point d'impôt sur le revenu des sociétés signifiait une rentrée fiscale pour le gouvernement québécois de 7,7 millions de dollars. [63] L'estimation des recettes fiscales provenant de ce point d'impôt (modifié à la hausse en 1962-1963) donnait une somme de 11,6 millions de dollars en 1966-67. Ainsi à partir de 1960-61, aucun transfert en espèces ne fut accordé au Québec, à l'exception de l'année 1966-67, où 17 millions de dollars furent accordés par le gouvernement fédéral, suite à l'augmentation de la subvention per capita de 2,00 $ à 5,00 $.

En 1959-60, le gouvernement québécois versait des subventions de fonctionnement aux universites et collèges québécois de l'ordre de 12 millions de dollars (voir tableau 45). La contribution du Québec exprimée en per capita était donc de 2,40 $. La condition du transfert du point d'impôt sur le revenu des sociétés était que le Québec devait consacrer 1,50 $ per capita aux dépenses de fonctionnement des universités et collèges du Québec.

Cette condition avait un caractère illusoire dans la mesure où le Québec consacrait à partir de ses ressources propres (n'oublions pas qu'il ne percevait pas les transferts accordés aux universités par le gouvernement fédéral) plus de fonds aux dépenses d'opérations des universités qu'il était obligé de dépenser pour l'année 1960-61.

Ce transfert fiscal « conditionnel » était en fait un transfert **inconditionnel** du fédéral au gouvernement québécois.

Suite à ce transfert fiscal, le gouvernement québécois augmenta ses subventions pour les dépenses d'opération des universités et collèges québécois de 17 millions de dollars relativement à l'année 1959-60. Il augmentait ainsi sa contribution per capita de 3,30 $, c'est-à-dire plus du double du transfert fiscal consenti par le fédéral. Le gouvernement québécois, en 1960-61, contribuait de son assiette fiscale propre (excluant le transfert fiscal d'un point) au-delà de 21 millions de dollars pour couvrir les dépenses d'opérations des universités et collèges. La part relative assumée par le gouvernement québécois était de 42 % et de 57 % (si on inclut le transfert fiscal).

L'Ontario, en 1960-61, contribuait 21 millions de dollars (col. 3) à partir de ses ressources propres. Sa subvention per capita, pour la même année, pour les dépenses d'opération de ses universités et collèges étaient de 3,47 $. Comparativement, la subvention per capita du Québec était de 4,14 $. Le financement per capita québécois était de 20 % supérieur à celui constaté en Ontario.

L'année précédant la réforme des accords fiscaux, la contribution autonome du gouvernement québécois s'était accrue à 5,42 $ comparativement à 13,25 $ en Ontario. [64] L'effort financier autonome du gouvernement de l'Ontario était, en 1966-67, de 140 % supérieur à celui constaté au Québec.

Une détérioration très sensible de la position québécoise s'était produite entre 1960-61 et 1966-67. L'Ontario investissait massivement dans le fonctionnement de ses universités. [65] Cependant, le Québec semblait hésitant, notamment en 1962-63 et 1966-67, années pendant lesquelles la contribution per capita diminua relativement à l'année antérieure.

Le tableau 45 nous donne le profil de l'évolution de la contribution financière des gouvernements québécois, ontarien et fédéral pour les universités et collèges du Québec et de l'Ontario entre, tout particulièrement, 1961-62 et 1966-67.

Pendant que la contribution per capita exprimée en fonction du PIB per capita des gouvernements fédéral et de l'Ontario doublait et triplait entre 1961-62 et 1966-67, nous constatons que celle du Québec demeure relativement constante pendant la même période. En effet, en 1961-62, le Québec consacrait aux dépenses d'opération de ses universités et collèges 18 cents du 100 $ de PIB et en 1966-67, cette contribution n'est que de 19 cents. Par contre, le gouvernement ontarien augmenta sa contribution de 13 à 36 cents du 100 $ de PIB.

L'effort financier ontarien a été remarquablement élevé durant cette période.

Le gouvernement québécois contribuait en 1961-62, relativement à son PIB per capita, deux fois plus que le gouvernement fédéral. Le partage des coûts était cependant devenu paritaire en 1966-67. Si en Ontario, pour l'année 1961-62, la contribution relative du gouvernement provincial était le double de celle d'Ottawa, nous constatons qu'en 1966-67, l'effort ontarien avait plus que doublé relativement à l'effort relatif d'Ottawa (0,36 $ vs 0,15 $) et

---

63. Cette somme est un estimé de la valeur du point d'impôt transféré au Québec. En réalité, les recettes fiscales québécoises résultant de ce transfert ont pu excéder ou non cette valeur de 7,7 millions de dollars.

64. Entre 1960-61 et 1966-67, les inscriptions totales à plein temps avaient augmenté de 98 % et de 114 % au Québec et en Ontario respectivement.

65. Nous avons constaté et analysé cette situation dans les chapitres 1 et 2.

dépassait l'effort du gouvernement québécois de presque le double (0,36 $ vs 0,19 $).

Le jugement que nous portions sur le transfert fiscal d'Ottawa vers Québec en 1960-61, doit être questionné à la lumière des faits constatés en 1966-67. Le gouvernement québécois assumait-il ses responsabilités envers ses universités? Relativement à l'Ontario, il semblerait que tel n'était pas le cas. Le gouvernement central avait-il raison d'exiger que le Québec contribue une certaine somme per capita dans le développement de ses universités? L'effort financier consenti par le Québec, avant le transfert fiscal de 1960-61, était-il le résultat d'un jeu politique avec Ottawa ou la prise de conscience de l'importance des universités dans le développement de la société québécoise?

**TABLEAU 45**

**L'évolution de la contribution financière per capita des gouvernements pour les dépenses d'opérations des universités et collèges québécois et ontariens entre 1959-60 et 1966-67: indicateurs d'efforts financiers**

| Années | 1 Dépenses de fonctionnement général des universités et collèges (000 $) | | 2 Subventions provinciales (000 $) | | 3 Contributions (000 $) | | | | 4 Population (000) | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | Fédéral | | Provincial | | | |
| | Québec | Ontario | Québec | Ontario | Québec | Ontario | Québec | Ontario | Québec | Ontario |
| 1959-60 | 35 695 | 52 346 | 11 937 | 17 721 | 2 676 | 12 756 | 11 977 | 17 721 | 5 524 | 6 054 |
| 1960-61 | 50 434 | 55 650 | 28 998 | 21 025 | 10 305 | 13 759 | 21 209 | 21 025 | 5 582 | 6 111 |
| 1961-62 | 58 652 | 59 658 | 35 783 | 22 075 | 1 664 | 11 732 | 18 834 | 22 075 | 5 259 | 6 236 |
| 1962-63 | 67 409 | 70 607 | 29 569 | 27 613 | 12 800 | 14 952 | 16 817 | 27 613 | 5 371 | 6 351 |
| 1963-64 | 76 219 | 85 664 | 31 029 | 35 364 | 13 651 | 17 811 | 20 993 | 35 364 | 5 481 | 6 481 |
| 1964-65 | 95 508 | 105 191 | 54 833 | 47 651 | 13 684 | 16 779 | 23 809 | 47 651 | 5 584 | 6 631 |
| 1965-66 | 105 458 | 125 352 | 45 585 | 65 606 | 14 330 | 19 076 | 34 271 | 65 636 | 5 685 | 6 788 |
| 1966-67 | 132 213 | 161 757 | 60 223 | 82 240 | 32 567 | 35 177 | 31 525 | 82 240 | 5 781 | 6 951 |

**Sources: col. 1: annexe statistique (tableaux 7 et 10)**
**col. 2: annexe statistique (tableaux 7 et 10)**
**col. 3: annexe statistique (tableaux 7 et 10) et tableau 44)**
**col. 4: annexe statistique (tableau 1)**

| Années | 5 Subvention per capita $ | | | | 6 PIB per capita ($) prix du marché | | 7 Recettes totales provinciales per capita ($) | | 8 Recettes provinciales autonomes per capita ($) | | 9 Impôts directs totaux per capita ($) | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Québec | fédéral | Ontario | fédéral | Québec | Ontario | Québec | Ontario | Québec | Ontario | Québec | Ontario |
| 1959-60 | 2,16 | 0,51 | 2,97 | 2,10 | | | | | | | | |
| 1960-61 | 4,14 | 2,00 | 3,47 | 2,15 | | | | | | | | |
| 1961-62 | 4,59 | 1,00 | 3,56 | 1,00 | 2 610 | 2 663 | 160 | 166 | 126 | 116 | 227 | 255 |
| 1962-63 | 3,50 | 2,38 | 4,35 | 2,30 | 2 135 | 2 909 | 226 | 251 | 150 | 187 | 252 | 345 |
| 1963-64 | 3,55 | 2,46 | 5,01 | 2,75 | 2 350 | 2 933 | 222 | 264 | 165 | 196 | 250 | 353 |
| 1964-65 | 4,25 | 2,45 | 7,21 | 2,53 | 2 500 | 3 148 | 270 | 351 | 190 | 249 | 274 | 399 |
| 1965-66 | 6,02 | 2,52 | 9,00 | 2,01 | 2 504 | 3 352 | 301 | 299 | 235 | 256 | 284 | 443 |
| 1966-67 | 5,42 | 5,65 | 15,25 | 5,51 | 2 618 | 3 677 | 345 | 355 | 215 | 195 | 320 | 477 |

**Sources: col. 5: col. 3 + col. 4**
**col. 6: annexe statistique (tableaux 1 et 2)**
**col. 7, 8, 9: annexe statistique (tableaux 1, 3, 4 et 8)**

| Années | 10<br>Impôts directs provinciaux per capita | | 11<br>Subvention per capita × 100<br>PIB per capita | | | | 12<br>Subv. gouv. per capita<br>Recettes tot. gouv. per capita | | 13<br>Subv. gouv. per capita<br>Rec. gouv. autonomes per capita | | 14<br>Subv. gouv. per capita<br>Impôts totaux dir. per capita | | 15<br>Subv. gouv. per capita<br>Impôts directs gouv. per capita | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | Québec | | Ontario | | | | | | | | | |
| | Québec | Ontario | Québec | Fédéral | Ontario | Fédéral | Québec $ | Ontario $ | Québec $ | Ontario $ | Québec $ | Ontario $ | Québec $ | Ontario $ |
| 1959-60 | | | | | | | | | | | | | | |
| 1960-61 | | | | | | | | | | | | | | |
| 1961-62 | 51 | 46 | 0,16 | 0,09 | 0,13 | 0,07 | 2,1 | 1,9 | 2,8 | 2,5 | 1,8 | 1,1 | 3,0 | 3,4 |
| 1962-63 | 54 | 72 | 0,16 | 0,11 | 0,15 | 0,08 | 1,7 | 1,9 | 2,3 | 2,5 | 1,5 | 1,3 | 6,5 | 6,0 |
| 1963-64 | 56 | 79 | 0,16 | 0,10 | 0,18 | 0,09 | 1,7 | 2,1 | 2,3 | 2,7 | 1,5 | 1,5 | 6,6 | 7,1 |
| 1964-65 | 63 | 85 | 0,18 | 0,10 | 0,23 | 0,05 | 1,6 | 2,9 | 2,2 | 3,3 | 1,6 | 1,8 | 6,2 | 8,4 |
| 1965-66 | 92 | 101 | 0,23 | 0,10 | 0,29 | 0,08 | 2,0 | 3,2 | 2,6 | 3,8 | 2,1 | 2,2 | 6,5 | 8,4 |
| 1966-67 | 111 | 116 | 0,19 | 0,20 | 0,35 | 0,15 | 1,6 | 3,6 | 2,0 | 4,5 | 1,7 | 2,8 | 4,6 | 11,2 |

Sources: col. 10: annexe statistique (tableaux 1, 3, 4 et 9)
col. 11: col. 5 ÷ col. 6
col. 12: col. 5 ÷ col. 7
col. 13: col. 5 ÷ col. 8
col. 14: col. 5 ÷ col. 9
col. 15: col. 5 ÷ col. 10

Afin de mieux cerner ce phénomène, nous avons élaboré trois indicateurs d'efforts financiers basés sur les recettes provinciales totales et autonomes, sur les impôts totaux directs des particuliers et des sociétés payés par les résidents des provinces à leurs provinces de résidence et au gouvernement fédéral et enfin les impôts directs provinciaux. Ces données sont ramenées sur une base per capita.

L'analyse des résultats (colonnes 12, 13, 14 et 15 du tableau 45) montre nettement que l'effort autonome du gouvernement ontarien a été particulièrement dynamique pendant cette période. En 1966-67, il octroyait 3,8 % et 4,5 % de ses recettes totales et autonomes respectivement. Le Québec, quant à lui, ne consacrait que 1,6 % et 2,0 % de ses recettes pour les dépenses d'opérations de ses universités et collèges.

Pourtant en 1961-62, l'effort québécois était légèrement supérieur à celui consenti par l'Ontario. Le secteur postsecondaire devenait progressivement un secteur non prioritaire pour le gouvernement québécois relativement au cas ontarien.

Sur le plan des impôts directs totaux payés par les résidents et les corporations du Québec et de l'Ontario, nous constatons que la part attribuée aux dépenses d'opérations des universités et collèges québécois demeure relativement constante entre 1961 et 1966. Pourtant en Ontario, cette proportion évolue de 1,1 % en 1961-62 à 2,8 % en 1966-67. C'est donc dire que l'élasticité des subventions pour les dépenses d'opérations en Ontario était nettement élevée.

Une telle évolution est-elle compréhensible, compte tenu de la richesse collective respective des deux provinces? Étant donné les impératifs de développement de la société québécoise de l'époque, il est possible de comprendre le sens d'une telle évolution. On peut facilement s'imaginer que l'élasticité des besoins pour les biens des autres secteurs publics a provoqué une modification des choix gouvernementaux. Nous pensons notamment aux autres réseaux d'enseignement qui faisaient l'objet de la priorité du gouvernement québécois à cette époque.

D'autre part, il est intéressant de constater que l'évolution de l'effort financier québécois a eu tendance à suivre celle du gouvernement ontarien jusqu'en 1965-66. Il semblerait qu'il y ait essoufflement de la part du Québec pour l'année 1966-67. Ce phénomène est-il attribuable au changement de régime politique qui survint en 1965? Est-il attribuable à l'incapacité de la société québécoise d'investir davantage dans le postsecondaire compte tenu de l'état des accords fiscaux de l'époque?

Quoi qu'il en soit, les conditions étaient posées pour l'établissement d'un programme de subvention basé sur le partage des coûts. En effet, au Québec, en 1966-67, les deux gouvernements contribuent de façon paritaire aux dépenses d'opérations des universités et collèges. En Ontario, le gouvernement provincial voit sa contribution excéder de presque trois fois celle du gouvernement fédéral. Cette province était prête à requérir un transfert fiscal et un partage des coûts du gouvernement fédéral.

Nous avons présenté jusqu'ici l'évolution de l'effort financier gouvernemental en relation avec la population. Quelle est l'évolution de l'effort financier exprimé en termes des inscriptions per capita?

Le tableau 46 nous montre l'évolution des subven-

tions, dépenses fédérales exprimées sur la base des inscriptions plein-temps au Québec et en Ontario.

L'analyse du tableau 46 nous montre que l'évolution des subventions du gouvernement fédéral représentait un financement par étudiant en 1950-51 de 97,89 $ et de 108,57 $ pour le Québec et l'Ontario respectivement. La subvention per capita par étudiant accordée par le fédéral en Ontario excédait de 11 % celle consentie au Québec. En 1959-60, cet écart était rendu à 35 % et en 1966-67, il diminuait à 28 %.

Divers facteurs peuvent expliquer cette différence. Premièrement, étant donné que le financement du gouvernement fédéral était déterminé sur la base de la population totale et sur celle de la croissance de cette même population, une province dont la croissance des effectifs universitaires excédait celle de sa population était nécessairement défavorisée.

**TABLEAU 46**

**L'évolution des inscriptions plein-temps et des subventions totales et per capita du gouvernement fédéral aux universités et collèges québécois et ontariens (1951-52 à 1966-67)**

| Année | Québec | | | Ontario | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Inscr. plein-temps | Subvention 0,000 $ | $ per capita | Inscr. plein-temps | Subvention 0,000 $ | $ per capita |
| 1951-52 | 20 718 | 2 028 | 97,89 | 21 176 | 2 299 | 108,57 |
| 1952-53(*) | 20 611 | ..... | ..... | 20 660 | 2 383 | 115,36 |
| 1953-54 | 21 386 | ..... | ..... | 20 421 | 2 448 | 119,95 |
| 1954-55 | 22 516 | 2 114 | 93,88 | 21 052 | 2 523 | 119,88 |
| 1955-56 | 23 957 | 2 253 | 94,04 | 22 662 | 2 592 | 114,40 |
| 1956-57 | 25 902 | 4 625 | 178,57 | 23 671 | 5 405 | 228,33 |
| 1957-58 | 28 761 | 4 758 | 165,43 | 25 631 | 5 682 | 221,74 |
| 1958-59 | 31 415 | 7 326 | 233,20 | 27 805 | 8 705 | 313,07 |
| 1959-60 | 33 556 | 7 499 | 223,48 | 29 995 | 8 998 | 300,02 |
| 1960-61(*) | 37 843 | 7 700 | 203,47 | 32 100 | 9 134 | 284,55 |
| 1961-62 | 43 156 | 7 899 | 182,99 | 35 871 | 9 525 | 265,56 |
| 1962-63 | 47 569 | 10 732 | 225,70 | 39 259 | 12 694 | 323,33 |
| 1963-64 | 53 605 | 10 930 | 204,01 | 44 191 | 12 896 | 291,82 |
| 1964-65 | 59 400 | 11 126 | 187,27 | 50 793 | 13 172 | 259,33 |
| 1965-66 | 67 316 | 11 314 | 168,07 | 58 983 | 13 452 | 228,04 |
| 1966-67 | 75 870 | 25 994 | 385,03 | 66 509 | 13 884 | 208,71 |

(*) Québec refuse les subventions de 1952-53 à 1955-56. Pour les années antérieures, les subventions du fédéral ont été déposées in trust détenues par l'AUCC. En 1957-58, une seule institution accepta la subvention et l'année suivante, deux institutions.

(*) Le Québec négocie avec le gouvernement fédéral un transfert de point d'impôt (un point d'impôt de l'impôt sur le revenu des corporations) en retour duquel le Québec assumait le financement des universités québécoises.

Source: Annuaire du Canada, tableau 44 et annexe statistique, tableaux 11 et 12.

Sur ce plan, la croissance des effectifs universitaires de l'époque excédait largement celle de la population totale. Le financement du gouvernement fédéral marquait toujours le pas sur la réalité. Cet élément, toutefois, ne nous fournit pas une explication de la différence du financement per capita des inscriptions. Il nous faut regarder l'évolution respective des inscriptions universitaires entre le Québec et l'Ontario pour mettre à jour une partie de l'écart. En effet, la croissance annuelle des inscriptions à plein temps entre 1955-60 et 1966-67 a été supérieure au Québec (9,0 % vs 8,2 %).

Une politique nationale de l'enseignement supérieur ancrée sur une subvention directe fédérale, déterminée sur la base d'une contribution égale par habitant, ne pouvait que conduire à des différences interrégionales sous l'angle de l'offre en services universitaires.

Le deuxième facteur concerne l'organisation du système d'enseignement postsecondaire.

Au Québec, à cette époque, tout étudiant inscrit dans une année académique au-delà de la versification était classé comme étant une inscription universitaire. L'institution était donc admissible à une subvention du gouvernement fédéral. Ce type de classification surestimait le nombre d'inscriptions universitaires relativement à ce que l'on constatait en Ontario. Dans la section 1.2.2.1.2, nous avons tenté de corriger ces données afin de cerner l'importance réelle du réseau universitaire de l'époque.

Cette différence, quant aux deux systèmes d'enseignement postsecondaire, pourrait expliquer la majeure partie de l'écart entre les deux provinces quant à la subvention fédérale par étudiant inscrit.

À la veille de la réforme des accords fiscaux de 1967, la contribution du gouvernement fédéral était de 525,67 $ par étudiant inscrit à plein temps, dans la province de l'Ontario. Au Québec, cet effort financier s'établissait à 385,04 $ par étudiant inscrit à plein temps.

### 4.2.3 Deux politiques nationales de l'enseignement supérieur

Resituons-nous dans le contexte. Le Québec est en pleine révolution tranquille. En août 1964, le premier ministre canadien propose une formule d'opting-out aux provinces pour des programmes dont la nature est permanente. De plus, le transfert fiscal sera sujet à la péréquation. Cette dernière est basée sur le rendement fiscal des deux provinces les plus riches. Si la péréquation des points d'impôt transférés produit plus que la contribution fédérale pour les programmes des provinces qui ne se prévalent pas de l'opting-out, un recouvrement sera effectué. Au contraire, si la péréquation produit des sommes inférieures aux dépenses qui auraient été effectuées, un montant additionnel est versé.

Le gouvernement québécois fut le seul à se

prévaloir de cette offre généreuse du fédéral. Ce dernier abandonna 20 points d'impôt sur le revenu des particuliers à la province de Québec. Cette entente devait être en vigueur de 1965 à 1970. Ce transfert fiscal était conditionnel à la prise en charge par le Québec de la responsabilité de secteurs dans la mesure du transfert de point d'impôt.

L'assurance-hospitalisation (14 points), l'assistance aux personnes âgées et aux aveugles (2 points), la portion de bien-être de l'assistance-chômage (2 points), les coûts d'opérations des programmes d'éducation technique spécifiques (1 point) et les subventions à la santé (1 point) faisaient l'objet de l'opting-out. En outre, le Québec se prévalut de la compensation financière pour les programmes de foresterie.

Aprés un quart de siècle de tentatives de centralisation, le gouvernement fédéral s'éveillait aux vertus de la décentralisation des pouvoirs.

Une particularité est à souligner dans cet arrangement: le transfert fiscal est conditionnel. Tout transfert fiscal antérieur était inconditionnel, c'est-à-dire qu'il n'obligeait pas les provinces à allouer les fonds à des fins spécifiques. Le gouvernement fédéral poursuivait une politique nationale dans ces domaines tout en laissant aux provinces la gestion des ressources dans ces programmes.

Dans le domaine de l'enseignement postsecondaire[66], les inscriptions augmentent à un rythme accéléré. Les coûts de fonctionnement des institutions suivent le rythme. Le gouvernement fédéral réajuste ad hoc ses subventions per capita. Cette aide ne favorise pas le développement des études supérieures, elle n'en fait qu'assurer un seuil minimal. De plus, le gouvernement canadien n'a pas une politique unitaire concernant le financement des universités canadiennes. En effet, il subventionne directement les universités hors Québec et a procédé à un transfert fiscal pour le Québec.

Ottawa ne peut éternellement poursuivre une politique qui éveille le sentiment que le Québec a un statut particulier dans la Confédération canadienne.

#### 4.2.3.1 Une subvention inconditionnelle ou un partage des coûts

Afin de permettre aux provinces d'assumer le développement du réseau universitaire, le gouvernement canadien leur accorda 4 points de l'impôt sur le revenu des particuliers et 1 point de l'impôt sur le revenu des corporations.[67].

Ce transfert fiscal fait, en outre, l'objet de paiement de péréquation. Toutefois, le transfert fiscal ne produit des recettes fiscales équivalentes entre provinces que dans la mesure où le régime de péréquation est établi sur la base de la capacité fiscale de la province la plus riche.

Ce transfert fiscal devait, pour l'année 1968-69, produire l'équivalent d'un transfert per capita de 10,77 $ et un per capita de 1,23 $ provenant de la péréquation de ces points d'impôt. Toutefois, les paiements de péréquation n'étaient accordés qu'aux provinces dont le revenu fiscal était inférieur à la moyenne canadienne. L'Ontario ne recevait aucune somme à ce titre. Le Québec, quant à lui, recevait l'équivalent de 2,15 $.[68]

Le gouvernement fédéral proposa d'assumer 50 % des coûts de fonctionnement de l'enseignement postsecondaire ou de transférer l'équivalent de 15,00 $ per capita. La différence entre le 50 % des coûts ou le 15,00 $ per capita devait être comblée par un transfert en espèces qui tenait compte du transfert fiscal ayant fait l'objet de la péréquation.

Ce paiement de réajustement devait équivaloir à la plus élevée des deux conditions. Immédiatement, les provinces de Terre-Neuve, de l'Ile-du-Prince-Édouard et du Nouveau-Brunswick optèrent pour le transfert per capita. Ce choix par ces provinces était compréhensible dans la mesure ou la majeure partie du financement public des dépenses d'opérations de leurs universités résultait déjà des transferts directs effectués par Ottawa. La pression financière, qu'auraient eu à subir les administrations de ces provinces, sous l'hypothèse d'un financement partagé des frais de fonctionnement de leurs universités, aurait été intenable.

Dans le cas de ces provinces, le gouvernement continuera sa politique de subvention per capita. La différence étant maintenant que la subvention n'était plus versée directement aux universités, mais plutôt aux administrations provinciales.

Pour ces provinces, la nouvelle entente était inconditionnelle dans la mesure où aucune mesure législative ne les obligeait à investir obligatoirement ces ressources dans leurs réseaux universitaires. Cependant, pour ces provinces, la réforme des accords fiscaux (notamment au chapitre de la péréquation) leur assurait une responsabilité politi-

---

66. L'enseignement post-secondaire est défini comme étant l'inscription dont la condition d'admission exige un niveau d'instruction au moins égal à l'immatriculation junior dans une province. L'immatriculation junior est le niveau d'évaluation d'une personne qui a terminé une douzième année scolaire dans un établissement reconnu par le ministère provincial de l'Éducation dans les provinces de l'Ile-du-Prince-Édouard, du Nouveau-Brunswick, de l'Ontario et de la Colombie-Britannique et de la onzième année dans toutes les autres provinces. Voir Groupe de travail sur les accords fiscaux (1981, p. 155).

67. Le Québec se prévalait déjà de ce point depuis l'entente de 1960.

68. Calculs effectués à partir de Hurtubise et Rowat (1970), tableau 1, p. 168-169 et Canadian Tax Foundation (1968), tableau 79, p. 145.

que accrue. Par exemple, Terre-Neuve accrût son effort financier dans le partage des coûts de fonctionnement du postsecondaire, de façon considérable entre 1967-71, de moins de 4 % à plus de 25 %.[69]

Le transfert per capita devait s'ajuster annuellement sur l'augmentation annuelle des frais de fonctionnement de l'enseignement postsecondaire au Canada. Le tableau suivant montre le pourcentage d'évolution de ces dépenses durant la durée de l'entente.

L'analyse de l'accord de 1967 est extrêmement intéressante à réaliser. En effet, cet accord renferme différents types de subventions qui sont basées sur des principes différents tels que l'écart fiscal, l'effet interjuridictionnel et la capacité fiscale. Il présente, en outre, la particularité d'être inconditionnel (notamment pour les provinces qui se prévaleront du 15,00 $ per capita) dans la mesure où le transfert de point d'impôt n'est pas lié à l'obligation de verser les rentrées fiscales générées par ce transfert au développement du postsecondaire.

**TABLEAU 47**

**L'augmentation annuelle des dépenses de fonctionnement de l'enseignement postsecondaire au Canada, au Québec et en Ontario entre 1967-68 et 1971-72**

| Années | Canada (%) | Québec (%) | Ontario (%) |
|---|---|---|---|
| 1968-69/1967-68 | 15,3 | 18,2 | 12,7 |
| 1969-70/1968-69 | 23,5 | 27,8 | 25,0 |
| 1970-71/1969-70 | 20,8 | 23,0 | 20,5 |
| 1971-72/1970-71 | 16,4 | 21,0 | 16,3 |

**Source: Statistique Canada: Division de l'éducation des sciences et de la culture, compilation spéciale.**

La politique fédérale à l'effet d'assumer la moitié du coût des dépenses de fonctionnement du postsecondaire n'oblige pas directement des provinces. Cependant, indirectement, des gouvernements provinciaux pouvaient être dans l'obligation de verser des sommes plus élevées qu'ils ne le voudraient à cause de la politique de développement des administrations universitaires.

Le premier niveau sur lequel s'élabore l'accord fiscal de 1967 repose sur la constatation que les provinces étaient dans l'impossibilité d'assumer leurs responsabilités constitutionnelles. Il existe un écart fiscal défavorable aux provinces. Un transfert de point d'impôt du gouvernement fédéral vers les provinces est effectué.

Le deuxième niveau s'élabore autour de la notion de capacité fiscale. Une péréquation des points d'impôt transférés sera versée aux provinces dont la capacité fiscale est inférieure à la moyenne nationale.

Le troisième niveau s'élabore autour de l'existence d'externalités. Le gouvernement fédéral ne détermine aucun plafond nominal quant à sa contribution aux dépenses du postsecondaire. Toutefois, il fixe un plafond relatif dans la mesure où il n'accepte que de financer la moitié des coûts de fonctionnement.[70]

Les deux premiers niveaux permettaient d'atteindre une égalisation interprovinciale quant à l'accessibilité des services. Le troisième volet de l'accord provoquait toutefois l'effet contraire. Une province riche pouvait dépenser plus en drainant des ressources des autres provinces par l'intermédiaire du système de taxation fédéral.

Le quatrième niveau s'élabore autour d'un niveau minimal de ressources investies dans le développement du postsecondaire. C'est la continuation de la politique fédérale antérieure (c'est-à-dire la subvention per capita). À une nuance près, la subvention per capita, qui sera versée aux provinces afin de mettre sur pied des services d'enseignement postsecondaire, n'est pas liée obligatoirement à cette condition. Du point de vue théorique, cette politique paradoxale est tout à fait justifiée. Elle repose sur le fait que jusqu'à un certain seuil de services publics une subvention conditionnelle ne produira pas un accroissement de dépenses plus considérable que ne le ferait une subvention inconditionnelle. De surcroît, une subvention conditionnelle serait peut-être inefficace dans la mesure où elle obligerait les gouvernements subventionnés à effectuer des choix budgétaires non optimaux.

L'accord de 1967 présente aussi une caractéristique importante. En effet, en 1966-67, le gouvernement fédéral assumait 25 %[71] et 21 % des dépenses de fonctionnement général des universités et collèges québécois et ontariens (tableau 45). Par cette politique, en 1967-68, il s'impliquait de façon massive dans l'enseignement postsecondaire en doublant sa contribution relative. Toutefois, il le faisait en acceptant apparamment les responsabilités constitutionnelles des provinces. Pourquoi n'avait-il pas investi massivement dans le fonctionnement des universités canadiennes au moment où il pouvait intervenir directement? Ou, est-ce une réaction politique au fait que l'Ontario investisse de façon aussi massive en subventionnant les dépenses de fonctionnement de ses universités, à partir de 1965-66? Le gouvernement fédéral

69. Données statistiques provenant de la Division de l'éducation, des sciences et de la culture de Statistique Canada.

70. Or, étant donné que les étudiants assument une certaine partie des coûts de l'enseignement, la contribution du gouvernement provincial sera obligatoirement inférieure à 50 %. Ce régime appelé « partage des coûts » n'était pas, en définitive, un régime paritaire entre les deux paliers de gouvernement.

71. Si on y inclut la valeur des recettes fiscales provenant du point de l'impôt sur le revenu des corporations.

ne visait-il pas un objectif de très long terme en assumant la moitié du coût du fonctionnement?

Ces diverses questions nous amènent à ce dernier point: depuis 1967-68, la position du gouvernement fédéral a toujours été de soutenir que sa contribution au postseconaire inclut la valeur des recettes fiscales provenant du transfert de points d'impôt. La position des provinces, à ce sujet, est évidemment contraire. Et à juste titre, parce qu'un transfert de point d'impôt est le résultat du constat d'une inadéquation entre les responsabilités constitutionnelles des provinces et leurs capacités individuelles de lever des impôts afin d'assumer ces compétences.

Ce type de subvention est inconditionnel. Le gouvernement central opère, dans ce cadre, comme une organisation politique dont l'objectif est d'assurer le développement de la société.

Mais l'inverse est-il possible? Supposons que les responsabilités constitutionnelles des provinces sont minimes, mais que les champs de taxation qui leur sont octroyés par la Constitution sont élevés relativement à la responsabilité juridictionnelle du gouvernement central. Si ce dernier est exclu de ces champs de taxation, il devrait y avoir un transfert fiscal des provinces vers le gouvernement central. Cependant, dans le cas canadien, le gouvernement central occupe constitutionnellement tous les champs de taxation (à l'exception des impôts sur les ressources) de façon telle qu'il peut modifier ou agencer sa structure fiscale selon ses besoins.

L'attitude du gouvernement central à l'égard des programmes partagés (postsecondaire, hospitalisation, médical, bien-être) est perçue négativement par les provinces. Elle nourrit des sentiments de méfiance sur les intentions du gouvernement central.

Un autre élément est à souligner: compte tenu des différences interprovinciales au chapitre de la structure par âge de la population, de la spécificité des besoins qui en résultent et des différences de coûts pour produire les services publics, un transfert fiscal est le plus approprié pour répondre aux problèmes qui se posent aux gouvernements provinciaux.

#### 4.2.3.2 Les effets de cette entente sur l'enseignement supérieur au Québec et en Ontario

Mesurer ces effets s'avère une tâche extrêmement périlleuse dans le cas du Québec. En effet, le gouvernement québécois créa les cégeps en 1967-68. Conformément à la loi, toute inscription dans un collège d'enseignement fait l'objet d'un financement par le gouvernement fédéral.

Sur le plan des données statistiques, les choses se compliquent. La réforme de l'enseignement a créé deux types d'institutions susceptibles de profiter de ces subventions, soit l'université et les cégeps. La conséquence a été de modifier, à partir de 1967, la présentation des données statistiques sur les inscriptions et sur les dépenses des universités. Dans le cas du Québec, nous sommes face à une incohérence chronologique des statistiques de l'enseignement universitaire. Comme nous l'avons vu au chapitre 1, s'il était possible d'estimer le biais au chapitre des inscriptions, il nous était par contre impossible de le réaliser au niveau des statistiques financières.

Dans le cas ontarien, même si quelques modifications eurent lieu suite à cette entente, la cohérence interne du système d'enseignement universitaire se maintient.

##### 4.2.3.2.1 50 % des coûts d'opération du secteur postsecondaire

Par l'entente de 1967, le gouvernement fédéral s'est engagé à contribuer 50 % du coût des dépenses d'opération de l'enseignement postsecondaire ou de contribuer pour chaque province un montant de 15,00 $ per capita; ce dernier s'ajustant annuellement à l'augmentation annuelle des dépenses d'opération du secteur postsecondaire à l'échelle canadienne. Le transfert fédéral étant le plus élevé des deux méthodes.

Les frais de fonctionnement admissibles devaient comprendre les catégories suivantes:

a) les frais académiques comprenant les départements académiques, les laboratoires, les cours d'été, les cours d'extension, les bureaux du doyen et des départements, les traitements et prestations des employés et autres articles du budget des départements académiques;

b) les frais d'administration;

c) les frais de bibliothèque;

d) les frais d'installation matérielle;

e) les frais divers (ex.: frais juridiques, les primes d'assurance-responsabilité, etc.).

Ils devaient exclure l'aide financière aux étudiants, la dette sur immobilisation et frais d'amortissement, les travaux de transformation, les services auxiliaires tels que librairies, presses universitaires, maisons d'étudiants, cafétérias, etc.; les frais d'administration des services des gouvernements provinciaux; les frais de location sauf dans le cas des ordinateurs et du matériel d'informatique et de photocopie. On excluait les revenus provenant de la recherche subventionnée, financée ou faite par contrat pour le compte du gouvernement fédéral. Il était toutefois possible de faire entrer l'achat de meubles et d'équipement et la rénovation

ou la réparation de bâtiments jusqu'à concurrence de 8,5 % du coût total de fonctionnement.

En somme, cette définition admissible des coûts de fonctionnement correspond essentiellement à celle utilisée par Statistique Canada pour calculer les dépenses d'opérations courantes des universités.

Nous savons, en outre, que seulement trois provinces se prévalurent du transfert per capita. Le Québec et l'Ontario opérèrent sous l'empire du 50 % du coût de fonctionnement durant toute la période 1967-77. [72] Il est donc possible d'estimer la contribution financière du gouvernement fédéral au titre de l'enseignement universitaire même si l'entente englobait tout le secteur postsecondaire.

**4.2.3.2.2 La méthode d'estimation de la contribution financière du gouvernement fédéral**

Deux hypothèses sont sous-jacentes à ce calcul. Premièrement, nous assumons, en conformité avec la loi de 1967, que le gouvernement fédéral assume une contribution égale à 50 % des dépenses d'opérations courantes des universités québécoises et ontariennes. Deuxièmement, nous formulons l'hypothèse que la contribution financière du gouvernement fédéral [73] qui est attribuable au transfert des points d'impôt ne représente pas un transfert au sens strict qu'on lui attribue habituellement. En effet, une telle politique était nécessaire dans la mesure où les provinces auraient été dans l'impossibilité d'assumer leurs responsabilités constitutionnelles si le fédéral n'avait pas délaissé, au profit des provinces, une certaine portion du champ d'impôt qu'il occupait.

Ces réserves formulées, les tableaux 48 et 49 montrent les contributions financières respectives des gouvernements québécois, ontarien et canadien dans les dépenses d'opérations (ou de fonctionnement) des universités.

Nous partons des dépenses d'opérations des universités. Nous établissons par la suite la contribution du gouvernement fédéral à l'aide de l'hypothèse du 50 %. Nous calculons dans un troisième temps (col. 4), la contribution des gouvernements provinciaux à partir de leurs ressources budgétaires propres. Par la suite, notre seconde hypothèse nous sert à calculer la contribution financière des gouvernements provinciaux (col. 5) [74]. Enfin, dans un dernier temps, nous calculons le résidu qui équivaut à la différence entre la subvention du gouvernement provincial (col. 3) et sa contribution financière incluant le transfert fiscal (col. 5). Ce résultat nous donne la contribution du fédéral estimée en espèces (« cash payment »).

Nous constatons à la lumière des résultats (colonnes 7 et 8) que la contribution « autonome » du gouvernement québécois était relativement faible par rapport à celle du gouvernement ontarien au début de l'accord. En 1967-68, le gouvernement n'assumait, à partir de ses ressources autonomes (excluant le transfert fiscal de 4 points de l'impôt sur le revenu des particuliers et de 1 point de l'impôt sur le revenu des corporations), que 4 % des dépenses d'opérations courantes de ses universités. Ce pourcentage était nettement inférieur à celui constaté, pour la même année, en Ontario, soit 24 %.

Si nous analysons la tendance 1967-76, nous constatons toutefois que le gouvernement québécois augmente de façon considérable son effort financier autonome. Il atteint en 1976-77, un pourcentage de 44 %, qui est nettement plus élevé que celui constaté en Ontario. En effet, le gouvernement ontarien n'a pas substantiellement accru son effort financier (en termes relatifs) pendant toute cette période. [75]

Si nous comparons avec les années antérieures à l'entente de 1967, nous constatons en 1966-67, que le gouvernement de l'Ontario finançait au-delà de 50 % des dépenses d'opérations de ses universités [76] et ce, à partir de ses ressources autonomes. En 1966-67, le gouvernement ontarien contribuait un montant de 92 millions de dollars pour le financement de ses universités (tableau 45, col. 3). Pourtant, l'année suivante, la contribution autonome du gouvernement ontarien chutait radicalement à 59 millions de dollars (tableau 49, col. 4). Si l'on y inclut la valeur du transfert fiscal, sa contribution financière augmente à quelque 140 millions de dollars (tableau 49, col. 5).

---

72. En 1972, l'accord de 1967 ne fut modifié qu'au seul chapitre de la hausse de la contribution maximale consentie par Ottawa pour les dépenses d'opérations des établissements d'enseignement. Le plafond imposé par le fédéral était fixé à 15 % annuellement.

73. La contribution financière réelle du gouvernement fédéral inclut par conséquent les paiements de péréquation, de garantie de revenu et les paiements directs en espèces. Cependant, les paiements de garantie de revenu reposent sur une certaine ambiguïté dans la mesure où le gouvernement fédéral s'est vu obligé de verser cette contribution aux provinces parce que celles-ci subissaient une contraction de recettes fiscales suite à la réforme fiscale de 1972. Ainsi, nous aurions pu théoriquement assimiler ces paiements de la contribution fédérale en les attribuant aux provinces.

74. Incluant le transfert fiscal.

75. Toutefois, sous l'angle du caractère inconditionnel du transfert fiscal, l'Ontario n'était pas obligé d'augmenter sa contribution autonome étant donné le rendement fiscal des points d'impôts transférés.

76. Voir tableau 45, col. 3 ÷ col. 1.

Manifestement, le gouvernement ontarien a profité de l'entente 1967-72 pour diminuer son effort financier relatif [77] envers ses universités. Cependant, il faut souligner que l'effort financier autonome per capita du gouvernement ontarien avait presque doublé entre 1964-65 et 1966-67, soit 7,21 $ et 13,25 $ per capita. L'accroissement rapide et la chute toute aussi rapide de sa contribution financière entre 1964-65 et 1967-68 soulèvent quand même quelques interrogations.

Si nous incluons le produit du transfert fiscal à la contribution autonome des provinces, nous constatons que l'effort financier public était en 1967-68 relativement plus important en Ontario qu'au Québec, 56,8 % vs 21,2 % respectivement. Cette différence est essentiellement attribuable à l'effort financier plus considérable du gouvernement ontarien. Toutefois, l'effort du gouvernement fédéral consenti en espèces au Québec était stabilisateur pour les dépenses d'opérations des universités québécoises. La contribution en espèces du fédéral était de 29 % et de 17 % pour le Québec et l'Ontario respectivement. Cet écart est attribuable au paiement de péréquation applicable au transfert fiscal (4 et 1) qui est accordé au Québec. [78]

**TABLEAU 48**

**La contribution financière des deux niveaux de gouvernement à l'évolution des dépenses d'opérations des universités québécoises entre 1967-68 et 1976-77 (000 $)**

| Années | 1<br>Dépenses d'opérations totales des universités | 2<br>Contribution fédérale 50% | 3<br>Contribution provinciale incluant transfert | 4<br>Contribution autonome provinciale | 5<br>Contribution autonome provinciale plus transfert fiscal | 6<br>Contribution du fédéral en espèces | 7<br>$ des coûts assumés par le provincial | | 8<br>$ des coûts assumés par le fédéral en espèces (a) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | | selon col. 4 | selon col. 5 | |
| 1967-68 | 155 636 | 77 818 | 80 047 | 6 209 | 40 300 | 45 747 | 3,9 | 25,2 | 29,4 |
| 1968-69 | 161 623 | 80 812 | 93 720 | 12 908 | 47 277 | 46 443 | 7,9 | 29,2 | 28,7 |
| 1969-70 | 199 818 | 99 909 | 129 531 | 35 122 | 69 990 | 6 044 | 15,2 | 34,0 | 30,4 |
| 1970-71 | 219 851 | 109 929 | 150 225 | 40 297 | 79 981 | 70 245 | 18,3 | 35,4 | 32,0 |
| 1971-72 | 233 252 | 116 626 | 170 302 | 61 746 | 102 095 | 70 257 | 26,5 | 43,8 | 32,7 |
| 1972-73 | 283 773 | 141 886 | 200 445 | 58 559 | 115 374 | 85 886 | 20,0 | 43,7 | 32,3 |
| 1973-74 | 336 930 | 168 280 | 230 460 | 62 183 | 135 417 | 95 051 | 27,7 | 45,7 | 32,1 |
| 1974-75 | 320 528 | 160 528 | 245 620 | 125 092 | 189 091 | 185 727 | 53,0 | 51,2 | 28,5 |
| 1975-76 | 454 905 | 176 107 | 382 018 | 185 911 | 259 563 | 122 175 | 60,9 | 57,2 | 25,9 |
| 1976-77 | 529 079 | 221 523 | 497 190 | 231 667 | 318 042 | 159 148 | 65,9 | 60,2 | 25,1 |

(a) Incluant la garantie de recettes à partir de 1972-73.

**Sources:**

**col. 1 et 3: annexe statistique (tableau 7)**
**col. 2: col. 1 — 2**
**col. 6: col. 3 — col. 5**
**col. 4: col. 3 — col. 2**
**col. 7: col. 4 et 5 — col. 1**
**col. 5: col. 4 + annexe statistique — tableaux 14 et 17**
**col. 8: col. 6 — col. 1**

77. Exprimé en termes de sa structure fiscale avant le transfert fiscal au titre du financement de l'enseignement du post-secondaire.

78. La province de l'Ontario ne percevant pas de paiement de péréquation.

**TABLEAU 49**

**La contribution financière des deux niveaux de gouvernement à l'évolution des dépenses d'opérations des universités ontariennes entre 1967-68 et 1976-77 (000 $)**

| Années | 1<br>Dépenses d'opérations totales des universités | 2<br>Contribution fédérale 50% | 3<br>Contribution provinciale incluant transfert | 4<br>Contribution autonome provinciale | 5<br>Contribution autonome provinciale plus transfert fiscal | 6<br>Contribution du fédéral en espèces | 7<br>$ des coûts assumés par le provincial | | 8<br>$ des coûts assumés par le fédéral en espèces (6) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | | selon col. 4 | selon col. 5 | |
| 1967-68 | 240 244 | 123 122 | 102 526 | 59 408 | 139 805 | 62 715 | 24,7 | 58,2 | 17,3 |
| 1968-69 | 310 829 | 159 615 | 235 451 | 76 016 | 171 983 | 63 447 | 23,8 | 55,3 | 19,9 |
| 1969-70 | 382 241 | 191 121 | 292 639 | 101 518 | 209 110 | 65 326 | 26,6 | 54,8 | 21,8 |
| 1970-71 | 451 213 | 225 607 | 348 220 | 117 613 | 251 990 | 118 230 | 25,5 | 51,6 | 23,9 |
| 1971-72 | 530 055 | 265 028 | 404 391 | 139 363 | 270 150 | 125 665 | 26,3 | 52,6 | 23,7 |
| 1972-73 | 539 250 | 269 625 | 401 420 | 131 795 | 295 805 | 143 543 | 26,4 | 53,8 | 26,5 |
| 1973-74 | 590 167 | 295 074 | 430 309 | 141 235 | 343 666 | 92 643 | 23,9 | 58,2 | 15,7 |
| 1974-75 | 665 814 | 332 907 | 497 965 | 165 058 | 388 456 | 99 539 | 24,8 | 58,6 | 14,9 |
| 1975-76 | 766 039 | 383 843 | 580 342 | 197 499 | 466 255 | 114 087 | 25,8 | 60,8 | 14,9 |
| 1976-77 | 850 404 | 425 702 | 670 204 | 244 502 | 549 572 | 135 532 | 28,7 | 64,0 | 14,7 |

Sources: col. 1 et 3: annexe statistique (tableau 10)
col. 2: col. 1 — 2
col. 6: col. 3 — col. 5
col. 4: col. 3 — col. 2
col. 7: col. 4 et 5 — col. 1
col. 5: col. 4 + annexe statistique — tableaux 15 et 17
col. 8: col. 6 — col. 1

Entre 1967 et 1976, la part relative de la contribution (incluant le transfert fiscal) financière du gouvernement québécois sur les frais d'opération des universités est passée de 25,2 % à 60,2 %. (La dernière année de l'entente, nous constatons une parité entre le Québec et l'Ontario.) Cette forte augmentation de la contribution du Québec (35 points) est toutefois entièrement attribuable à son effort financier « autonome ».

Cette dernière observation nous amène à discuter de la contribution en espèces du gouvernement fédéral à l'évolution des dépenses d'opération des universités. Nous constatons l'existence de deux périodes. La première (de 1967 à 1970) voit une augmentation de l'effort financier (en espèces) du gouvernement fédéral. La seconde, au contraire, nous montre un déclin marqué de 19 % et de 38 % pour le Québec et l'Ontario respectivement, entre 1971 et 1976. Cette situation obligeait les provinces à financer par le biais de leurs ressources autonomes tout développement ultérieur de leur réseau universitaire. Sinon, les provinces devaient calquer leurs réactions sur celles du gouvernement fédéral. C'est exactement ce que nous montre le profil de l'évolution du réseau universitaire ontarien dans les années soixante-dix.

Nous allons maintenant analyser l'évolution de l'effort financier des divers niveaux de gouvernement pour les dépenses d'opérations générales des universités en regard de la population, du PIB, et des variables financières des gouvernements provinciaux.

**4.2.3.2.3 L'analyse des principaux indicateurs de l'effort financier des gouvernements pour les dépenses d'opérations des universités**

Une remarque préliminaire: le système d'enseignement universitaire ontarien devrait, pour être compatible avec son homologue québécois, exclure la première année du premier cycle. Nous pouvons aussi procéder à l'inverse, c'est-à-dire inclure la seconde année du cégep général dans le réseau universitaire québécois.

Une comparaison des subventions per capita (c'est-à-dire exprimée en fonction de la population totale) entre les deux systèmes d'enseignement afin d'en dégager des constats est délicate. Cependant, ce qui nous intéresse le plus, c'est de cerner la tendance des indicateurs. Sur ce plan, une comparaison entre le Québec et l'Ontario est réalisable et pertinente.

De plus, étant donné le fait que le système universitaire ontarien inclut une année excédentaire relativement au Québec, nous devrions constater « caeteris paribus » que la subvention per capita ontarienne est supérieure à celle du Québec.

#### 4.2.3.2.3.1 La subvention per capita

La mesure la plus adéquate pour représenter un effort sociétal comparatif s'avère sans contredit la subvention per capita (col. 4 du tableau 50). Supposons une structure comparative des groupes d'âge de la population qui soit équivalente. Supposons, en outre, l'existence de services publics équivalents entre provinces. Admettons que les besoins en services publics et les niveaux qualitatifs des populations sont équivalents entre provinces. Si ces hypothèses sont vérifiées, la comparaison du niveau nominal de la subvention per capita est révélatrice d'une réalité. Dans un tel cas, une subvention per capita équivalente entre provinces désigne un niveau de développement équivalent du service en question. [79]

En regard du tableau 50, nous constatons qu'en 1976-77, l'effort per capita fourni par les deux niveaux de gouvernement pour assumer les coûts des dépenses de fonctionnement général était de 75 $ et de 83,50 $ au Québec et en Ontario respectivement.

En 1967-68, cette subvention per capita n'était que de 15,27 $ et de 26,40 $ respectivement pour le Québec et l'Ontario.

**TABLEAU 50**

**L'évolution de la contribution financière per capita des gouvernements pour les dépenses d'opérations des universités québécoises et ontariennes entre 1967-68 et 1976-77 — quelques indicateurs d'efforts financiers**

| Années | 1 Dépenses de fonctionnement général (000 $) | | 2 Subventions ($ 000) | | | | 3 Population (000) | | 4 Subventions per capita $ | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | [illegible] et | | fractionnel | | | | Québec | | Ontario | |
| | Québec | Ontario | Québec | [illegible] | Québec | Ontario | Québec | Ontario | Québec | fédéral | Ontario | fédéral |
| 1967-68 | 150 670 | 240 244 | 49 350 | 46 353 | 46 500 | 130 005 | 3 064 | 7 127 | 6,01 | 8,46 | 18,22 | 6,78 |
| 1968-69 | 161 023 | 310 029 | 51 165 | 60 645 | 47 277 | 171 905 | 3 090 | 7 302 | 7,66 | 8,61 | 23,60 | 9,49 |
| 1969-70 | 190 618 | 362 261 | 65 695 | 69 253 | 60 000 | 201 510 | 3 105 | 7 305 | 11,56 | 10,30 | 28,34 | 12,22 |
| 1970-71 | 210 854 | 401 215 | 74 720 | 117 051 | 70 101 | 231 950 | 3 011 | 7 551 | 13,30 | 12,45 | 31,52 | 15,30 |
| 1971-72 | 233 252 | 536 655 | 81 635 | 129 760 | 102 205 | 270 160 | 3 020 | 7 703 | 16,04 | 13,14 | 36,10 | 16,01 |
| 1972-73 | 263 773 | 511 230 | 95 702 | 140 251 | 115 370 | 290 005 | 3 054 | 7 810 | 19,00 | 14,00 | 37,25 | 15,14 |
| 1973-74 | 310 570 | 590 141 | 102 100 | 151 103 | 135 617 | 343 000 | 3 070 | 7 909 | 22,20 | 16,00 | 43,45 | 12,00 |
| 1974-75 | 370 120 | 665 010 | 110 100 | 112 100 | 180 003 | 390 000 | 3 123 | 8 054 | 31,01 | 18,75 | 65,47 | 13,02 |
| 1975-76 | 454 100 | 760 020 | 129 932 | 121 941 | 230 843 | 450 295 | 3 170 | 8 172 | 42,05 | 21,01 | 57,50 | 15,60 |
| 1976-77 | 559 070 | 890 400 | 140 000 | 10 106 | 310 002 | 500 072 | 3 255 | 8 305 | 55,01 | 24,00 | 60,11 | 16,05 |

Sources: col. 1: annexe statistique (tableaux 7 et 10)
col. 2: tableaux 48 et 49 et annexe statistique (tableaux 7 et 10)
col. 3: annexe statistique (tableau 1)
col. 4: col. 2 ÷ col. 3

| Années | 5 PIB per capita (prix du marché) ($) | | 6 Impôts directs totaux per capita ($) | | 7 Subventions per capita x 100 / PIB per capita | | | | 8 Subventions per capita x 100 / Impôts directs tot. per capita | | 9 Subv. prov. per capita x 100 / Impôts directs tot. per capita | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | Québec | | Ontario | | | | | |
| | Québec | Ontario | Québec | Ontario | Québec | fédéral | Ontario | fédéral | Québec | Ontario | Québec | Ontario |
| 1967-68 | 3 005 | 3 011 | 382 | 936 | 0,23 | 0,30 | 0,10 | 0,17 | 4,22 | 3,02 | 1,60 | 3,73 |
| 1968-69 | 3 131 | 4 225 | 421 | 825 | 0,25 | 0,27 | 0,16 | 0,22 | 7,15 | 5,31 | 1,60 | 3,70 |
| 1969-70 | 3 431 | 4 700 | 490 | 702 | 0,34 | 0,32 | 0,62 | 0,27 | 6,60 | 5,07 | 2,30 | 3,60 |
| 1970-71 | 3 647 | 4 602 | 507 | 705 | 0,35 | 0,34 | 0,66 | 0,32 | 6,70 | 5,00 | 2,43 | 3,95 |
| 1971-72 | 3 916 | 5 171 | 620 | 877 | 0,03 | 0,39 | 0,70 | 0,33 | 6,70 | 5,20 | 2,71 | 4,13 |
| 1972-73 | 4 337 | 5 751 | 711 | 973 | 0,04 | 0,35 | 0,65 | 0,30 | 6,61 | 5,09 | 2,60 | 3,03 |
| 1973-74 | 4 930 | 6 510 | 800 | 1 110 | 0,45 | 0,34 | 0,67 | 0,20 | 6,60 | 5,05 | 2,61 | 3,00 |
| 1974-75 | 5 700 | 7 405 | 1 104 | 1 337 | 0,54 | 0,32 | 0,66 | 0,19 | 6,59 | 6,16 | 2,60 | 3,70 |
| 1975-76 | 6 420 | 8 109 | 1 302 | 1 425 | 0,55 | 0,31 | 0,70 | 0,19 | 5,23 | 5,11 | 3,50 | 4,01 |
| 1976-77 | 7 474 | 9 200 | 1 200 | 1 536 | 0,60 | 0,32 | 0,72 | 0,10 | 1,60 | 5,04 | 4,05 | 4,23 |

Sources:
col. 5: annexe statistique (tableaux 1 et 2)
col. 6: annexe statistique (tableaux 1, 3 et 8)
col. 7: col. 4 ÷ col. 5
col. 8, 9: col. 4 ÷ col. 6

79 Dans le cas qui nous intéresse, nous sommes très loin de la véracité de ces hypothèses.

#### 4.2.3.2.3.1 La subvention per capita

La mesure la plus adéquate pour représenter un effort sociétal comparatif s'avère sans contredit la subvention per capita (col. 4 du tableau 50). Supposons une structure comparative des groupes d'âge de la population qui soit équivalente. Supposons, en outre, l'existence de services publics équivalents entre provinces. Admettons que les besoins en services publics et les niveaux qualitatifs des populations sont équivalents entre provinces. Si ces hypothèses sont vérifiées, la comparaison du niveau nominal de la subvention per capita est révélatrice d'une réalité. Dans un tel cas, une subvention per capita équivalente entre provinces désigne un niveau de développement équivalent du service en question. [79]

En regard du tableau 50, nous constatons qu'en 1976-77, l'effort per capita fourni par les deux niveaux de gouvernement pour assumer les coûts des dépenses de fonctionnement général était de 75 $ et de 83,50 $ au Québec et en Ontario respectivement.

En 1967-68, cette subvention per capita n'était que de 15,27 $ et de 26,40 $ respectivement pour le Québec et l'Ontario.

**TABLEAU 50**

**L'évolution de la contribution financière per capita des gouvernements pour les dépenses d'opérations des universités québécoises et ontariennes entre 1967-68 et 1976-77 — quelques indicateurs financiers**

| Années | 1 Dépenses de fonctionnement général (000 $) | | 2 Contributions ($ 000) | | | | | | 4 Subventions per capita $ | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | fédéral | | provinciales | | rapport | | Québec | | Ontario | |
| | Québec | Ontario | Québec | Ontario | Québec | Ontario | Québec | Ontario | provincial | fédéral | provincial | fédéral |
| 1967-68 | 159 670 | 266 244 | 45 260 | 45 753 | 68 500 | 139 865 | 1,51 | 3,07 | 15,27 | 7,63 | 26,40 | 5,78 |
| 1968-69 | 181 023 | 318 029 | 51 169 | 68 645 | 87 277 | 171 983 | 1,70 | 2,51 | 17,90 | 7,90 | 30,54 | 7,45 |
| 1969-70 | 199 618 | 362 241 | 65 609 | 90 253 | 89 050 | 209 310 | 1,36 | 2,32 | 21,14 | 10,56 | 35,14 | 12,22 |
| 1970-71 | 219 857 | 401 215 | 74 720 | 117 651 | 79 981 | 231 918 | 1,07 | 1,97 | 19,35 | 12,43 | 31,52 | 15,50 |
| 1971-72 | 253 232 | 530 655 | 81 655 | 129 506 | 102 805 | 276 156 | 1,26 | 2,13 | 16,94 | 13,14 | 36,19 | 16,61 |
| 1972-73 | 311 773 | 559 230 | 90 752 | 148 281 | 145 334 | 295 665 | 1,60 | 2,00 | 19,08 | 14,98 | 31,25 | 15,14 |
| 1973-74 | 396 535 | 595 161 | 102 105 | 151 953 | 155 617 | 343 666 | 1,52 | 2,26 | 22,25 | 16,80 | 43,45 | 12,60 |
| 1974-75 | 570 128 | 665 614 | 114 703 | 172 166 | 189 893 | 398 636 | 1,65 | 2,32 | 31,01 | 18,15 | 62,47 | 13,62 |
| 1975-76 | 654 115 | 786 635 | 128 832 | 121 941 | 230 843 | 466 255 | 1,79 | 3,72 | 42,55 | 21,01 | 57,66 | 15,68 |
| 1976-77 | 728 015 | 859 904 | 149 630 | 16 186 | 310 962 | 549 872 | 2,25 | 3,65 | 51,01 | 24,60 | 66,55 | 16,16 |

Sources: col. 1: annexe statistique (tableaux 7 et 10)
col. 2: tableaux 48 et 49 et annexe statistique (tableaux 7 et 10)
col. 3: annexe statistique (tableau 1)
col. 4: col. 2 ÷ col. 3

| Années | 5 PIB per capita (prix du marché) $ | | 6 Impôts directs totaux per capita $ | | 7 Subventions per capita / PIB per capita x 100 | | | | 8 Subventions per capita / Impôts directs tot. per capita x 100 | | 9 Subv. prov. per capita / Impôts directs tot. per capita x 100 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | Québec | | Ontario | | | | | |
| | Québec | Ontario | Québec | Ontario | provincial | fédéral | provincial | fédéral | Québec | Ontario | Québec | Ontario |
| 1967-68 | 3 091 | 3 911 | 362 | 705 | 0,23 | 0,28 | 0,36 | 0,17 | 4,22 | 5,02 | 1,89 | 3,75 |
| 1968-69 | 3 171 | 4 225 | 421 | 825 | 0,23 | 0,21 | 0,36 | 0,22 | 3,95 | 5,31 | 1,89 | 3,74 |
| 1969-70 | 3 431 | 4 906 | 483 | 742 | 0,24 | 0,22 | 0,62 | 0,27 | 4,60 | 5,41 | 2,36 | 3,62 |
| 1970-71 | 3 661 | 4 882 | 567 | 780 | 0,36 | 0,34 | 0,66 | 0,32 | 4,70 | 5,80 | 2,63 | 3,95 |
| 1971-72 | 3 918 | 5 171 | 624 | 877 | 0,42 | 0,39 | 0,70 | 0,35 | 4,79 | 5,30 | 3,71 | 4,13 |
| 1972-73 | 4 331 | 5 751 | 711 | 973 | 0,44 | 0,39 | 0,65 | 0,36 | 4,61 | 5,05 | 2,68 | 3,33 |
| 1973-74 | 4 936 | 6 510 | 800 | 1 115 | 0,45 | 0,34 | 0,67 | 0,35 | 4,60 | 5,05 | 3,03 | 3,96 |
| 1974-75 | 5 709 | 7 405 | 1 004 | 1 331 | 0,54 | 0,32 | 0,66 | 0,19 | 4,59 | 4,74 | 2,96 | 3,75 |
| 1975-76 | 6 635 | 8 135 | 1 202 | 1 603 | 0,65 | 0,35 | 0,70 | 0,19 | 5,25 | 5,11 | 3,56 | 4,01 |
| 1976-77 | 7 474 | 9 [illegible] | 1 [illegible] | [illegible] | 0,69 | 0,38 | 0,[illegible] | 0,16 | 5,06 | 5,46 | 4,05 | 4,33 |

Sources:
col. 5: annexe statistique (tableau 1)
col. 6: annexe statistique (tableaux 1, [illegible])
col. 7: col. 4 ÷ col. 5
col. 8, 9: col. 4 ÷ col. 6

79. Dans le cas qui nous intéresse, nous sommes très loin de la véracité de ces hypothèses.

| Années | 10<br>Québec<br>Taux, réel, par capita × 100<br>Impôts directs fed., par capita | | 11<br>Recettes fédérales prov., par capita (1) | | 12<br>Recettes prov. autonomes par capita (1) | | 13<br>Impôts directs prov. par capita (1) | | 14<br>Québec<br>Taux, prov., par capita × 100<br>Recettes fed. prov., par capita | | 15<br>Québec<br>Taux, prov., par capita × 100<br>Recettes prov. autre, par capita | | 16<br>Québec<br>Taux, prov., par capita × 100<br>Impôts directs prov. par capita | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Québec | Ontario | Québec | Ontario | Québec | Ontario | Québec | Ontario | Québec | Ontario | Québec | Ontario | Québec | Ontario |
| 1967-68 | 2,32 | 1,29 | 415 | 405 | 321 | 361 | 142 | 165 | 1,7 | 4,6 | 2,1 | 5,6 | 4,6 | 14,0 |
| 1968-69 | 2,25 | 1,32 | 471 | 41 | 348 | 451 | 160 | 182 | 1,7 | 4,6 | 2,1 | 5,6 | 4,6 | 14,6 |
| 1969-70 | 2,24 | 1,45 | 524 | 565 | 457 | 471 | 185 | 181 | 2,0 | 5,0 | 2,4 | 6,0 | 5,0 | 15,7 |
| 1970-71 | 2,27 | 1,54 | 611 | 660 | 456 | 536 | 214 | 199 | 2,0 | 4,6 | 2,0 | 5,0 | 5,2 | 15,6 |
| 1971-72 | 2,06 | 1,26 | 751 | 722 | 467 | 581 | 250 | 235 | 2,3 | 5,0 | 2,3 | 6,2 | 6,6 | 16,0 |
| 1972-73 | 1,93 | 1,22 | 799 | 775 | 551 | 625 | 300 | 246 | 2,4 | 4,6 | 2,2 | 6,2 | 6,2 | 15,1 |
| 1973-74 | 1,87 | 1,15 | 928 | 871 | 717 | 718 | 389 | 274 | 2,4 | 5,0 | 2,1 | 6,0 | 5,7 | 15,6 |
| 1974-75 | 1,73 | 1,34 | 1 [illegible] | 1 825 | 876 | 838 | 494 | 323 | 2,7 | 4,6 | 2,1 | 5,5 | 6,3 | 16,1 |
| 1975-76 | 1,75 | 1,[illegible] | 1 301 | 1 108 | 959 | 882 | 565 | 357 | 3,2 | 5,2 | 4,3 | 5,6 | 7,5 | 16,2 |
| 1976-77 | 1,91 | 1,11 | 1 466 | 1 304 | 1 117 | 977 | 634 | 390 | 3,5 | 5,3 | 4,6 | 6,6 | 8,3 | 16,1 |

Sources: col. 10: col. 4 ÷ col. 6
col. 11, 12 et 13: annexe statistique (tableaux 3 et 4) et col. 3
col. 14: col. 4 ÷ col. 11
col. 15: col. 4 ÷ col. 12
col. 16: col. 4 ÷ col. 13

En termes d'efforts financiers, le Québec (incluant le fédéral) contribuait pour l'année 1976-77 à un niveau relativement comparable à celui de l'Ontario. Toutefois, le retard accumulé antérieurement résultant d'un effort financier insuffisant ne disparaît pas instantanément au moment où vous contribuez autant que les autres. Ainsi, il sera nécessaire, si l'objectif est d'atteindre des niveaux qualitatifs[80] constatés dans d'autres régions ou provinces, de poursuivre cet investissement en dépassant l'effort annuel consenti par la société de référence.

#### 4.2.3.2.3.2 Une mesure de l'effort sociétal

Supposons l'existence de deux régions A et B membres d'un pays quelconque. Admettons que A et B ont une législation comparable prévoyant une même accessibilité à des services publics. Supposons, en outre, que les prix relatifs pour la production de ces biens publics soient équivalents en A et B. De plus, supposons que le niveau de la production régionale brute per capita en A soit supérieur à celui de B. Conséquemment, le rapport entre l'effort financier per capita consenti relativement à la production régionale brute per capita ($S_t/PIB_t$) sera supérieur en B à ce que nous constaterons en A.

Dans un État fédéral, l'existence d'inégalités au niveau de la production régionale brute per capita corollairement à une législation nationale qui prévoit une accessibilité aux services publics égaux pour l'ensemble des citoyens de cet État motive l'existence de transferts financiers des régions riches vers les régions pauvres. Ainsi dans un État fédéral, plus le niveau du $PIB_t$ de la région B sera faible relativement à celui de la région A, plus élevé sera le rapport $S_t/PIB_t$ de B relativement à celui de A. C'est ce que nous montre le schéma suivant.

| | A | B |
|---|---|---|
| $PIB_t$ | 100 $ | 50 $ |
| $S_t$ | 10 $ | 5 $ |
| $S_t/PIB_t$ | 10% | 10% |
| $S_t^*$ | 10 | 10 |
| $S_t/PIB_t^*$ | 10% | 20% |

Le terme $S_t^*$ désigne un niveau de service per capita découlant de la législation qui prévoit une accessibilité égale quel que soit le lieu de résidence du citoyen.

Supposons que le $PIB_t$ de A soit le double de celui de B. Un rapport $S_t/PIB_t$ équivalent, entre les deux régions, signifie que le niveau de services per capita en B sera deux fois moins élevé que celui de A. Pour parvenir à un niveau $S_t$ équivalent en A et B, le rapport $S_t/PIB_t$ devra être deux fois plus élevé en B qu'en A. C'est ce que montre le rapport $S_t/PIB_t^*$. L'écart de ce dernier entre A et B sera équivalent à l'écart du $PIB_t$ entre les deux régions.

Adoptons cette méthode d'analyse aux cas québécois et ontarien. Supposons qu'il n'existe

80. Nous pensons notamment au taux de scolarisation d'une population. Il se peut que le taux de fréquentation universitaire d'une province excède celui d'une autre province pour une période donnée tout en constatant un taux de scolarisation nettement plus faible. C'est exactement le cas du Québec relativement à l'Ontario.

[illegible]

[illegible]

[illegible]

aucune différence entre les systèmes d'enseignement universitaire. En 1967-68, le $PIB_t$ ontarien excédait de 30 % celui constaté au Québec. En 1976-77, il avait légèrement chuté à 24 %. Ainsi, en 1966-67, le $S_t/PIB_t$ québécois aurait dû être à 87 cents par 100 $ de $PIB_t$ pour égaler le niveau de services universitaires (correspondant aux dépenses de fonctionnement des universités) ontariens. En 1976-77, le $S_t/PIB_t$ québécois aurait dû se situer à 1,12 $ par 100 $ de PIB. [81]

Entre 1966-67 et 1976-77, au Québec, l'effort financier sociétal a doublé passant de quelque 0,50 $ à 1,00 $ par 100 $ de PIB. De plus, nous pouvons affirmer que l'augmentation de l'effort financier durant la période est entièrement attribuable à la population québécoise. En effet, le niveau absolu de $S_t/PIB_t$ attribuable au fédéral est demeuré pratiquement constant pendant toute la période (tableau 50, col. 7 — Québec, fédéral). Dans la province de l'Ontario, cet effort financier sociétal n'a crû, pendant la même période, que de 34 %. Encore là, cet accroissement n'est essentiellement attribuable qu'à l'effort collectif ontarien.

#### 4.2.3.2.3.3 Quelques indicateurs d'effort financier pour des services publics

Nous avons fréquemment mentionné le fait qu'un transfert fiscal du gouvernement central vers les gouvernements provinciaux produisait des recettes fiscales extrêmement diverses entre provinces. Conséquemment, les impôts totaux per capita payés par les résidents d'une province riche (aux gouvernements provincial et fédéral) seront supérieurs à ceux payés par les résidents d'une province pauvre.

Ainsi, les impôts directs totaux per capita ($ID_t$) payés par les résidents ontariens étaient supérieurs de 45 % à ceux payés par les résidents québécois pour l'année 1967-68. En 1976-77, cet écart avait régressé à 22 %.

Si nous évoluons sous l'hypothèse d'une égalité de services publics interprovinciaux au Canada, nous devrions constater que le rapport $S_t/ID_t$ sera supérieur dans la province pauvre relativement au niveau constaté dans la province plus riche. Cet écart devrait correspondre à l'écart entre les $ID_t$ respectifs des deux provinces.

En 1966-67, la $S_t/ID_t$ québécoise aurait dû valoir 7,3 %. Or, elle n'était que de 4,2 %. Même si ce pourcentage est sous-estimé, étant donné les différences entre les systèmes d'enseignement, l'écart de 3 points de pourcentage était absolument inadmissible dans un cadre d'État fédéral. En 1976-77, un effort québécois correspondant à celui de l'Ontario devait valoir environ 6,8 % [82]. On peut conclure, qu'à partir de 1975-76, les contribuables québécois étaient soumis à un traitement équitable en tant que citoyens canadiens parce qu'ils pouvaient se prévaloir de services universitaires (sur le plan du fonctionnement) équivalant à ceux offerts aux contribuables ontariens.

Les autres indicateurs d'effort financier montrent un même profil. En effet, le ratio subventions provinciales per capita sur les recettes totales provinciales per capita (col. 14) passe de 1,7 % à 3,5 % entre 1967-68 à 1976-77, au Québec. En Ontario, l'augmentation est peu considérable passant de 4,8 % à 5,3 %. [83]

L'utilisation d'un autre ratio soit celui qui donne le rapport entre le niveau de subventions per capita sur les recettes provinciales autonomes per capita (col. 15) nous indique une même tendance dans le cas du Québec (2,1 % vs 4,6 %) et de l'Ontario (5,8 % vs 6,8 %). Un élément nouveau apparaît à ce moment-ci: l'évolution de l'effort financier dans le cas du Québec et de l'Ontario est plus considérable en regard aux recettes autonomes des provinces. C'est donc dire que l'effort financier des provinces durant cette période est plus attribuable à leurs sources de taxation propres qu'aux transferts fédéraux.

Si nous étendons notre analyse au ratio subventions sur les impôts directs provinciaux (sur une base per capita (col. 16)), nous constatons une politique différente entre les provinces de l'Ontario et du Québec. En effet, l'évolution de ce dernier ratio entre 1966-67 et 1976-77 est moindre (soit 67 %) que l'accroissement constaté pour les deux autres ratios dans le cas du Québec. Toutefois, en Ontario, le ratio subventions sur impôts directs provinciaux montre un accroissement de 29 % comparativement à 17 % pour les subventions sur les recettes autonomes et de 10 % pour le ratio subventions sur les recettes totales.

#### 4.2.3.3 Conclusion

La période 1966-67 à 1976-77 se caractérise par un accroissement considérable de l'effort financier du gouvernement québécois dans l'enseignement supérieur relativement à celui du gouvernement ontarien.

---

81. Col. 7, Ontario X col. 5 (Ontario) du tableau 50.

(Québec)

82. Col. 8, Ontario X col. 5 (Ontario) du tableau 50.

(Québec)

83. Une comparaison Québec-Ontario à ce chapitre est hasardeuse dans la mesure où les structures de taxation ne sont pas équivalentes entre ces deux provinces, mais surtout parce que le Québec percevait relativement plus de recettes à cause des accords de non-participation. Accords dont l'Ontario ne se prévaut pas. Ces éléments expliquent le fait que le Québec connaissait en 1976-77 des recettes provinciales per capita supérieures à celles de l'Ontario, tout en ayant des impôts directs totaux par capita inférieurs au niveau ontarien.

Toutefois, l'analyse des données financières montre que l'essoufflement constaté en Ontario est grandement attribuable à l'effort fédéral. En effet, la contribution autonome du gouvernement ontarien a légèrement augmenté durant cette période.

Mais, plus important encore, nous avons constaté, durant les cinq premières années (soit de 1966-67 à 1971-72), les effets positifs de la politique de transferts intergouvernementaux sans limitation quant à l'ampleur du transfert. En effet, c'est pendant cette période que la subvention per capita du gouvernement fédéral exprimée en fonction du PIB per capita du Québec est passée de 0,28 % à 0,35 % entre 1965-66 à 1971-72. La période ultérieure se caractérise par un repli du gouvernement fédéral suite à l'introduction d'une politique d'un maximum quant à sa contribution à l'enseignement postsecondaire.

Cette politique a eu deux effets différents: d'une part, de provoquer une réaction négative de la province de l'Ontario quant au financement des universités et, d'autre part, d'entraîner un fardeau financier accru pour les contribuables québécois afin de poursuivre l'effort de développement. Compte tenu de la nécessité relative d'harmoniser les structures de taxation directe sur le plan interprovincial, le gouvernement québécois a orienté son action sur le plan des impôts indirects.

#### 4.2.4 Une politique fédérale de subvention inconditionnelle pour des services publics agrégés équivalents entre provinces

En 1977 fut votée la loi sur le financement des programmes établis (FPE). Par cette loi, le gouvernement fédéral renonçait définitivement à financer la moitié des frais de fonctionnement du postsecondaire. Déjà, en 1972, le gouvernement central avait établi une limite maximale quant à sa contribution à l'augmentation des frais de fonctionnement du postsecondaire. [84]

Dorénavant, la base de la contribution du fédéral sera établie sur l'évolution du PNB per capita canadien. Une autre caractéristique du FPE sera de mettre sur pied un financement global des trois programmes antérieurs établis sur une base de frais partagés; soit l'assurance-hospitalisation, l'assurance-maladie et l'enseignement postsecondaire.

#### 4.2.4.1 La réforme fiscale de 1972

Pour bien comprendre le sens de l'entente sur le FPE, il nous faut retourner à la réforme fiscale de 1972.

Suite aux recommandations de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité canadienne (commission Carter), le gouvernement canadien procéda à une réforme de sa taxation de 1972. Compte tenu des ententes fédérales-provinciales de collection des impôts directs provinciaux [85], établies en 1962, cette réforme touchait les revenus des provinces.

La raison était que les provinces qui se prévalaient de cet accord de perception fiscale devaient établir leur structure fiscale sur la base de celle du gouvernement fédéral. Suite à cet accord, il en découlait obligatoirement une harmonisation fiscale des structures de taxation interprovinciales; à l'exception, toutefois, des provinces qui ne se prévalaient pas de l'accord.

L'entente de 1962 était très importante parce qu'elle répondait aux préoccupations évoquées 30 ans plus tôt, par la commission Rowell-Sirois.

En vertu de cette entente, toute modification de la structure de taxation s'exprimera en fonction de la structure fédérale. La méthode est simple: chaque taux provincial d'une table d'impôt sur le revenu des particuliers (par exemple) devra être tel qu'il s'exprimera en fonction du taux fédéral de base qui est égal à 100. [86]

La variation des revenus d'une province provenant de l'impôt sur le revenu des particuliers sera dorénavant attribuable à la croissance des revenus personnels dans la province et/ou d'une modification quant au partage des taux d'impôts entre le fédéral et les provinces.

Afin de ne pas provoquer d'effets malencontreux sur le revenu des provinces, le gouvernement fédéral institua un programme de garantie de revenu prévoyant que les provinces ne perdraient aucun revenu de l'impôt sur les particuliers et sur les corporations qui résulterait de la réforme sur la taxation. [87]

L'effet combiné de l'accord de perception fiscale et du paiement de garantie de revenu permettait l'établissement, à l'échelle canadienne, d'une structure de taxation équitable horizontalement et verticalement pour l'ensemble des Canadiens (à l'exception des citoyens des provinces non participantes à l'accord).

Un élément mérite d'être souligné. Avant la loi de 1972, le transfert fiscal pour l'enseignement postsecondaire était sous la forme d'un abattement de taxe fédérale. Ce dernier était perçu comme une partie des taxes fédérales et les provinces étaient

---

84. Par un maximum d'augmentation annuel de 15 %.

85. Le Québec ne participe pas à ces ententes. L'Ontario perçoit ses propres revenus de l'impôt sur le revenu des corporations.

86. À ce sujet, voir ministère des Finances, Gouvernement du Québec: La nature et l'évolution..., oct. 1981, pp. 24 et 25.

87. En 1975, 900 millions de dollars à ce chapitre furent transférés aux provinces. (Source: R. Boadway (1980), p. 9).

remboursées par des points d'impôt « égalisés » en dehors de cette perception fédérale. Mais en 1972, le taux d'impôt provincial sur le revenu des particuliers s'exprima comme un pourcentage de l'assiette de taxation fédérale. Ainsi, toute réduction du taux d'impôt fédéral signifie que le taux d'impôt provincial doit s'accroître d'un niveau suffisant pour que la province obtienne la même somme financière qu'elle recevait antérieurement à cette réforme.[89] Ainsi, le gouvernement fédéral par l'introduction de cette réforme fiscale « récupérait » les points d'impôt transférés au Québec par l'« opting-out » de 1964. Cette récupération s'effectuait par le biais d'une intégration partielle de l'assiette fiscale québécoise dans celle du gouvernement fédéral. Comme nous le verrons ultérieurement, le FPE intégrera une partie de l'« opting-out » dans l'ensemble du financement fédéral des programmes à responsabilité partagée.[90] L'effet net en termes financiers pour le gouvernement fédéral devenait nul. Toutefois, il devait concéder des points d'impôt supplémentaires aux provinces et accroître le caractère inconditionnel de ce transfert.

#### 4.2.4.2 La loi de 1977: le FPE

La période 1972-77 a été riche en propositions et contre-propositions des deux paliers de gouvernement. En 1973, les provinces se rallièrent à une proposition du Québec et exigèrent du gouvernement central qu'il se retire des programmes de santé et de l'enseignement postsecondaire. En retour, ils exigeaient un transfert de 28 points d'impôt sur le revenu des particuliers avec péréquation au niveau de la province la plus riche.

En mai 1973, le gouvernement fédéral proposa un régime de subventions provinciales par habitant. Cette proposition fut rejetée par les provinces.[91]

Suite aux négociations, en 1977, l'arrangement prévoyait une combinaison de transfert fiscal et en espèces basée sur la contribution du gouvernement fédéral en 1975-76, pour l'ensemble des trois programmes. Le gouvernement fédéral prévoyait contribuer à parts égales en transfert fiscal et en espèces. Le facteur de progression de la contribution fédérale devenait la variation du PNB canadien per capita.

La logique sous-jacente à cette entente était que le gouvernement fédéral reprenait le contrôle sur sa contribution financière. En effet, les ententes de 1967 et de 1972 encourageaient les provinces selon le gouvernement fédéral à surdépenser dans les domaines à frais partagés. Pour leur part, les provinces se plaignaient que leurs choix budgétaires étaient trop étroitement liés aux conditions de ces programmes.[92] Il faut souligner que les programmes de santé faisaient l'objet de subvention conditionnelle paritaire et non d'un transfert fiscal.[92] Les provinces constataient l'avantage que leur procurait le transfert fiscal au titre de l'enseignement postsecondaire et voulaient ainsi étendre ce mode de transfert à l'ensemble des programmes.

#### 4.2.4.2.1 La contribution financière du fédéral pour l'année de base

La contribution financière du gouvernement fédéral pour 1975-76 était de 4,8 milliards de dollars soit 212,65 $ per capita. Le fédéral assumait près de 50 % des frais.

**TABLEAU 51**

**Contributions de l'année de base aux « programmes établis », 1975-76**

| Province | $ millions | $ par habitant | % des frais |
|---|---|---|---|
| Terre-Neuve | 106,2 | 189,37 | 57,6 |
| Ile-du-Prince-Édouard | 20,9 | 178,48 | 65,0 |
| Nouvelle-Écosse | 165,3 | 201,31 | 52,3 |
| Nouveau-Brunswick | 127,1 | 191,37 | 58,1 |
| Québec | 1 627,4 | 231,34 | 42,9 |
| Ontario | 1 731,0 | 210,65 | 50,1 |
| Manitoba | 212,6 | 208,75 | 53,0 |
| Saskatchewan | 170,8 | 198,15 | 53,7 |
| Alberta | 351,2 | 214,36 | 48,7 |
| Colombie-Britannique | 472,0 | 194,35 | 46,7 |
| TOTAL | 4 913,2 | 212,65 | 49,8 |

Source: Groupe de travail sur les accords fiscaux (1981), tableau III-5, p. 75.

La province où la contribution fédérale était la plus élevée étant celle du Québec avec 231 $ par habitant et la moins élevée étant celle de l'Ile-du-Prince-Édouard avec 178,48 $.

Il faut ajouter que la contribution financière à ces programmes par les gouvernements provinciaux passait de 53,1 % au Québec, à 34,1 % à l'Ile-du-Prince-Édouard. Le gouvernement fédéral contribuait 50 % et plus des frais des programmes établis dans toutes les provinces, à l'exception du Québec (42,9 %), de l'Alberta (48,7 %) et de la Colombie-Britannique (46,7 %).

Le gouvernement fédéral s'engagea à contribuer de 1976 à 1981 sur la base d'un transfert fiscal aux provinces (de 13,5 % de l'impôt sur le revenu des particuliers et 1 point de l'impôt sur le revenu des cor-

---

88. Supposons qu'un gouvernement provincial reçoit un abattement fiscal (antérieurement à 1972) de 10 %. Avec la réforme de 1972, le gouvernement provincial doit accroître son taux d'impôt de 11,1 % pour obtenir l'équivalent d'un abattement fiscal de 10 %. Le taux d'impôt du fédéral devient X — 0,1x = 0,9x. Le gouvernement provincial doit accroître son taux d'impôt (t) de niveau tel que $t = \frac{0,10}{x - 0,10x}$ et si x = 100, t = 11,1 %.

89. Du point de vue fédéral.

90. Voir M. Bellavance (1980), p. 11.

91. Voir R. Boadway (1980), p. 23.

92. À l'exception du Québec qui recevait un abattement de 16 points de l'impôt sur le revenu des particuliers pour assumer les frais de l'assurance-hospitalisation.

porations) qui devait équivaloir à la moitié de sa contribution per capita de 1975-76, soit 106,33 $. L'autre moitié devait être transférée sous forme de paiements en espèces. Ce dernier devait augmenter sur la base de la progression du PNB canadien per capita, sur trois années. [93]

#### 4.2.4.2.1.1 Le transfert fiscal

En 1967, le gouvernement fédéral avait accordé aux provinces 4 points d'impôt sur le revenu des particuliers [94] pour qu'elles assument leurs responsabilités au niveau de l'enseignement postsecondaire. Avec la réforme fiscale de 1972, le transfert fiscal au titre de l'enseignement postsecondaire était établi à 4,357 % de l'impôt fédéral sur le revenu des particuliers. Ce pourcentage avait été établi de façon telle que le produit de cette taxe était égal à ce que les provinces recevaient avec l'abattement fiscal de 1967.

La loi de 1972 étendit cette procédure au programme de santé. Le gouvernement fédéral accorda aux provinces 12,5 points d'impôt sur le revenu des particuliers et 1 point d'impôt sur le revenu des corporations. Ce transfert fiscal n'était pas modifié au chapitre de l'impôt sur le revenu des corporations. Il s'accroissait de 8,143 points au niveau de l'impôt sur le revenu des particuliers.

La valeur de ces points d'impôt transférés devait égaler la moitié de la contribution du fédéral au titre du FPE pour l'année 1975-76. Par exemple, en 1977-78, la contribution fédérale per capita pour le FPE était établie à 267,18 $. La moitié de ce montant, soit 133,59 $, servait de mesure au transfert fiscal. La valeur des points d'impôt transférés (12,5 et 1) était approximativement équivalente à 135,32 $ en Ontario et de 132,62 $ en Colombie-Britannique. [95]

De plus, le gouvernement fédéral transféra un point additionnel de l'impôt sur le revenu des particuliers. Ce transfert fiscal était accordé dans le but de compenser les provinces pour la suppression de la garantie de revenu résultant de la réforme de la taxation en 1972. Le point d'impôt transféré représentait la moitié de la perte des provinces. [96] La seconde moitié fit l'objet d'un transfert monétaire équivalant à 7,63 $ par habitant par le gouvernement fédéral.

#### 4.2.4.2.1.2 Le transfert monétaire

La valeur du transfert monétaire était établie en 1975-76 à 106,33 $. Sa progression annuelle était basée sur la croissance mobile sur trois années du PNB per capita. En 1981-82, la valeur de la contribution monétaire per capita du gouvernement fédéral au titre du FPE était de 220,41 $. Le taux d'accroissement annuel moyen de la contribution en espèces de base entre 1975-76 et 1981-82 fut donc de 12,9 %.

Ce transfert monétaire qui, par hypothèse en 1975-76, équivalait à la moitié de la contribution totale du fédéral au FPE, servait, par la suite, d'indicateur à l'effort financier fédéral. Si les rentrées fiscales des points d'impôt transférés s'accroissaient au même rythme ou à un rythme supérieur à la variation tri-annuelle du PNB per capita, la contribution totale en espèces du gouvernement fédéral correspondait exactement au transfert en espèces de base.

Si la croissance des rentrées fiscales était inférieure à celle du PNB, les provinces recevaient des paiements provisoires suffisants pour compenser l'écart entre la croissance du PNB et la croissance des recettes fiscales provinciales liées au transfert fiscal. Le barème étant toujours que la contribution excédentaire (c'est-à-dire le transfert fiscal plus les paiements en espèces supplémentaires) s'ajustait automatiquement sur le paiement en espèces de base.

En 1981-82, l'Alberta était la seule province canadienne à ne pas percevoir de versement supplémentaire en espèces. Les quatre provinces maritimes recevaient en espèces monétaires au-delà de 50 % du transfert fiscal établi sur la base du rendement moyen national. Le Québec, le Manitoba et la Saskatchewan percevaient environ le tiers du transfert fiscal sous forme de paiements en espèces (péréquation et paiement provisoire). Les provinces de l'Ontario et de la Colombie-Britannique recevaient un transfert monétaire supplémentaire équivalant à environ 10 % du transfert fiscal théorique.

C'est donc dire que la contribution financière (excluant le transfert fiscal) du gouvernement fédéral a considérablement crû durant la période de 1977 à 1981. Cette évolution n'était pas prévue. Elle a été occasionnée par des rentrées fiscales moindres que celles qui avaient été estimées à l'origine.

En effet, la mauvaise conjoncture économique de la période de 1977-81 a produit des effets négatifs sur les rentrées fiscales des gouvernements provinciaux. Or, la valeur estimée des points d'impôt transférés par le fédéral aux provinces au titre du FPE a été surévaluée par rapport à la réalité. Cette évolution financière structurablement défavorable a poussé le gouvernement fédéral, en novembre

---

93. Par exemple, en 1978-79, la contribution en espèces était égale à 106,33 $ multiplié par $\sqrt{\text{PNB per capita en 1977 X 100 / PNB per capita en 1974}}$

94. Sans oublier le point de l'impôt sur le revenu des corporations.

95. Dans R. Boadway (1980), p. 24.

96. Cette estimation a été contestée par la Conférence des Ministres des Finances.

1981, à soumettre une réforme de la taxation canadienne. [97]

Le transfert monétaire de base prévu par l'accord du FPE en 1977 est directement proportionnel à la hausse du PNB per capita nominal de l'économie canadienne. Toutefois, l'évolution du transfert monétaire excédentaire est inversement reliée à l'élasticité des recettes fiscales provenant des impôts directs sur le revenu des particuliers et des corporations.

#### 4.2.4.2.1.2.1 Les paiements de nivellement

Nous avons constaté, au tableau 51, que la contribution per capita du gouvernement fédéral différait entre provinces. Ce résultat est attribuable aux termes de l'entente 1967-76. Nous avons discuté des mécanismes de cet accord plus tôt.

Étant donné que le gouvernement fédéral désirait revenir à un système de financement de FPE sur une base per capita égale entre provinces, il fallait conséquemment niveler vers le bas pour les provinces qui étaient au-dessus de la moyenne canadienne (le Québec, essentiellement) et vers le haut pour les autres (notamment Terre-Neuve, Nouveau-Brunswick, Ile-du-Prince-Édouard, Saskatchewan et Colombie-Britannique).

Le nivellement vers le bas se faisait sur une période de cinq ans suivant l'instauration du FPE. Le nivellement vers le haut s'effectuait sur une période de trois ans après l'instauration du FPE.

#### 4.2.4.2.1.2.2 Les paiements provisoires

Ils devaient être égaux à la différence éventuelle entre les contributions en espèces et le transfert fiscal qui, pour sa part, faisait l'objet de péréquation. Cette dernière était basée sur le rendement national moyen des points d'impôt transférés.

Le produit fiscal des points d'impôt transférés du fédéral vers les provinces additionné des paiements de péréquation appliqués à ce transfert fiscal et par la suite, soustrait du paiement de base en espèces donnait le paiement provisoire. Ce dernier avait la particularité de devenir permanent. Les recettes fiscales des points d'impôt transférés devenant progressivement inélastiques.

#### 4.2.4.2.1.2.3 L'abattement spécial pour le Québec

En 1965, le Québec s'était vu accorder par le fédéral la possibilité d'opting-out pour certains programmes. Vingt points d'impôt avec péréquation sur le revenu des particuliers avaient été transférés dans la structure fiscale du gouvernement québécois.

Par la loi de 1977, le gouvernement québécois conservait ces points d'impôt. Toutefois, un transfert additionnel de points d'impôt par le fédéral aux provinces, au titre du FPE, produisait pour toutes les provinces canadiennes, à l'exclusion du Québec, une augmentation des taux de taxation provinciaux et une diminution de ceux du fédéral.

L'écart entre le Québec et les autres provinces au chapitre des taux d'impôt sur le revenu des particuliers passait de 20 à 10,857 points d'impôt. Toutefois, pour le gouvernement fédéral, l'effort financier net demeurait nul dans la mesure où le transfert monétaire effectué au Québec était réduit de cette différence de 10,857 points de l'impôt sur le revenu des particuliers.

L'abattement fédéral accordé (ou laissé) au Québec devint 16,5 points d'impôt. Avant l'accord de 1977, le gouvernement québécois jouissait d'un abattement fiscal de 24 points (20 points provenant de l'opting-out de 1965 et 4 points pour le financement du postsecondaire de 1967). Avec l'accord de 1977, l'avantage net des provinces de 9,143 points d'impôt égalisés au titre du FPE réduisit l'abattement du Québec à 14,857 points d'impôt. Étant donné que cet abattement produisait une réduction de l'impôt fédéral de base et que ce dernier s'exprime sur la base 100, le 14,857 devint 16,5 points d'impôt. [98]

La répartition de 16,5 points d'impôt sur le revenu des particuliers est prévue comme suit: 8,5 points au titre du FPE qui compense le versement en espèces prévu par la loi, 5 points pour le RAPC [99] et 3 points pour les allocations aux jeunes. [100]

En 1981-82 [101], ces 16,5 points d'impôt produisaient (selon les calculs du ministère fédéral des Finances) un peu plus d'un milliard de dollars de revenus fiscaux à la province de Québec. [102]

Les 8,5 points applicables au FPE ont produit pour la même année, un montant de 532,7 millions de dollars. Cette somme est soustraite du versement

---

97. Le budget fédéral de novembre 1981 entraînait une augmentation des rentrées fiscales pour les provinces. En effet, étant donné la concordance entre le système de taxation fédéral et celui des provinces, toute modification de l'assiette fiscale fédérale était suivie par les provinces. Ce faisant, les provinces constataient une augmentation de rentrées fiscales provenant des points d'impôt transférés et qui provoquait par la suite une diminution de l'effort monétaire du gouvernement fédéral (transfert en espèces).

98. Que l'on retrouve dans la formule de déclaration fédérale de l'impôt sur le revenu des particuliers au Québec.

99. Régime d'assistance publique du Canada.

100. Programme qui est disparu mais dont le transfert fiscal est resté à la province de Québec tout en diminuant les transferts en espèces.

101. Conseil du Trésor, Ottawa, 25 février 1981: « Transferts fédéraux aux provinces, aux territoires et aux municipalités ».

102. Ces 16,5 points ne font plus l'objet de péréquation.

en espèces au titre du FPE. Les autres sommes générées par les 8 points additionnels réduisent les versements en espèces prévus à d'autres programmes.

L'effet financier net pour le gouvernement fédéral est nul. Seule la forme du transfert diffère.

Du point de vue politique, cet effet financier net est extrêmement important. Il est relativement possible pour le gouvernement fédéral de réduire ses transferts monétaires par des réformes de sa taxation (budget de 1981) ou par une modification unilatérale d'assujettir le FPE aux normes fédérales du 6 et 5 %. Il en est tout autrement d'un transfert fiscal. Si les provinces n'ont pas de contrôle sur les choix budgétaires du gouvernement central, il n'en demeure pas moins qu'un transfert fiscal accorde un pouvoir politique considérable aux provinces.

Le gouvernement central par cette intégration des accords de non-participation dans des programmes déjà existants limite les poussées autonomistes des provinces. La première opération a été d'exprimer toute modification quant à la structure provinciale de taxation en fonction du champ fiscal fédéral. La seconde manoeuvre a été d'intégrer les avantages constitutionnels dont s'était prévalu le Québec dans les années soixante dans une politique globale de subventions intergouvernementales où coexistent des transferts fiscaux et des transferts en espèces.

#### 4.2.4.2.2 Une politique de subvention globale

La politique fédérale en est une de long terme. Par l'accord de 1976, elle consent des points d'impôt additionnels aux provinces, reconnaissant par ce fait la nécessité de procéder à un transfert fiscal inconditionnel afin que les provinces assument leurs responsabilités constitutionnelles. Mais, dans un même temps, elle limite et circonscrit le statut particulier acquis par le Québec quelque 10 années plus tôt. Par le transfert monétaire, elle permet l'établissement d'une politique nationale concernant des services publics interprovinciaux équivalents. Cette politique nationale n'est plus spécifique à chaque domaine public. Elle est laissée à la discrétion des provinces selon les besoins de leur population.

La loi de 1977 est véritablement une politique de subvention inconditionnelle telle qu'on l'entend sur le plan théorique. Elle détermine, suite à un développement rapide et continu, un niveau national moyen de services publics. Elle s'engage, par la suite, à en assurer le développement sur la base de la croissance de l'économie nationale. D'autre part, l'effort financier fédéral tient compte des différences de potentiel fiscal entre les provinces par la péréquation. Elle procède donc à un transfert monétaire des régions riches vers les régions pauvres. Elle freine l'érosion potentielle de son pouvoir fiscal par l'intégration de l'opting-out dans une politique plus globale de transferts intergouvernementaux.

Toutefois, toute cette politique repose sur le développement futur de l'économie canadienne et conséquemment sur la santé financière du gouvernement central. Le resserrement fédéral quant au transfert monétaire peut remettre en question l'ensemble de cette politique. D'autre part, la limite inférieure quant au versement monétaire au titre du FPE est établie sur la base du 8,5 points d'impôt sur le revenu des particuliers consentis dans les accords de non-participation. En 1981-82, la contribution de base en espèces (excluant la garantie de recettes) consentie par le fédéral à la province de Québec au titre du FPE aurait été de 1,3 milliard de dollars sans l'existence de cet accord de non-participation. Elle a été dans les faits de 770 millions de dollars. [103]

Compte tenu de l'opting-out, le gouvernement fédéral ne peut exercer un chantage trop considérable sur les provinces en appliquant une politique de restriction quant au versement de subventions monétaires. En-deçà de ce seuil établi par l'accord de non-participation, aucune politique nationale n'est possible sans modification radicale quant aux responsabilités constitutionnelles des divers paliers de gouvernement.

#### 4.2.4.2.3 La formule de transfert et sa dynamique interne

Comme nous l'avons analysée dans la section 4.2.4.1, la base de la contribution financière fédérale a été établie sur l'année 1975-76.

Le transfert fiscal correspondant à la moitié de la contribution du fédéral pour l'année de base a été déterminé sur la base du rendement fiscal en Ontario et en Colombie-Britannique de 12,5 points et 1 points de l'impôt sur le revenu des particuliers et des corporations respectivement.

En plus, compte tenu de la politique de garantie de recettes, le gouvernement fédéral consentit un point d'impôt additionnel sur le revenu des particuliers et un montant équivalant à 7,83 $ per capita.

Ces sommes croissaient sur la base de l'augmentation tri-annuelle du PNB par capita et étaient multipliées par le nombre d'habitants des provinces.

La différence entre le versement en espèces établie sur la base de ces paramètres et le rendement fiscal des points d'impôt transférés faisaient l'objet de paiements provisoires après péréquation. [104] Des

---

103. Conseil du Trésor, Ottawa, op. cit.

104. Si le rendement fiscal excédait la contribution de base en espèces, la province gardait l'excédent.

paiements de nivellement étaient aussi nécessaires pour permettre aux provinces où la contribution financière du gouvernement fédéral était inférieure à la moyenne nationale de rattraper cette moyenne.

La formulation serait la suivante sur une base de per capita:

$$C = E + t_f \quad (1)$$

où C: contribution financière totale de base du gouvernement fédéral;
E: versement en espèces de base.

$$E = t_f \quad (2)$$

Pour les provinces dont le rendement fiscal des points d'impôt transférés est inférieur à celui de l'Ontario et de la Colombie-Britannique, nous aurons donc:

$T_f < E$, alors nous obtiendrons:

$$P = E - t_f \quad (3)$$

Nous aurons ainsi que:

$$C_f = E + t_f + P \quad (4)$$

où $C_f$: contribution financière totale réelle du gouvernement fédéral.

La différence entre (1) et (4) est égale à P et mesure l'écart entre les tf réels générés dans les deux provinces de référence en regard de ceux produits dans les autres provinces. Par la suite, nous aurons l'équation suivante:

$$V_m = E + P \quad (5)$$

où $V_m$: versement monétaire total du gouvernement fédéral de l'année de base 1975-76 selon l'entente sur le FPE.

Pour l'année de base 1975-76, le $C_f$ « fictif » étant égal à:

$$C_f = t_f + V_m \quad (6)$$

Pour les années de l'entente 1977-81, le $C_f$ devait s'ajuster selon la mécanique suivante: E devait s'ajuster selon la variation du PNB canadien durant les trois années précédentes, tel que:

$$\frac{\partial E}{E} = \sqrt[3]{\frac{(Y_1 + 3)\,100}{Y_t}} \quad (7)$$

où $\frac{\partial E}{E}$: taux d'accroissement des versements de base en espèces

Y : PNB per capita
1 : année de base

Or, étant donné la relation (2), nous aurons $\partial E = \partial t_f$ par hypothèse, et conséquemment, selon (3), nous obtiendrons que $\partial P = \partial E - \partial t_f$ qu'à la condition que le rendement moyen (RM) des points d'impôt transférés au titre du FPE évolue à un taux au moins égal à celui de l'ensemble du Y. Si la variation du RM est inférieure à la partie de droite de la condition (7), nous aurons la relation suivante, soit:

$$\partial P < \partial E - \partial t_f \quad (8)$$

tel que $C_f$ sera maintenant modifié comme suit:

$$C_f = E + t_f + P + r$$

où $r$: $\partial E - (\partial t_f + \partial P)$

à la condition que

$$\partial E > \partial t_f + \partial P$$

L'équation (5) deviendra (5)[1]

$$V_m(1 + \partial) = E(1 + \partial) + P(1 + \partial) + \partial E - (\partial t_f + \partial P) \quad (5)^1$$

et

$$\partial V_m = 2(\partial E) - \partial t_f$$

Donc pour que le $V_m$ de l'année de base ne varie pas à la hausse, il aurait fallu que les variations du transfert fiscal soient le double de celles du E, qui, nous l'avons vu, croissaient sur la base du PNB per capita. En d'autres termes, la condition pour que $\partial V_m = 0$, était que l'élasticité des points d'impôt transférés soit l'équivalent de 2. C'est-à-dire que la croissance des revenus provinciaux provenant des impôts sur le revenu des personnes et des sociétés soit deux fois supérieure à celle du PNB canadien per capita.

#### 4.2.4.3 L'évolution des transferts fédéraux de 1977 à 1981

Le facteur prédominant de la croissance des transferts [105] est sans contredit la variation du PNB per capita. Dans cette section, nous tenterons de cerner l'influence de ce paramètre sur les transferts fédéraux au Québec et en Ontario.

À l'analyse du tableau 52, nous constatons que l'évolution du PIB per capita de 1974 à 1981 a évolué de façon relativement comparable au Canada et au Québec. Toutefois, dans le cas ontarien, la progression du PIB par habitant a été relativement moins rapide de façon telle que les E exprimés en termes du PIB par habitant aura cru légèrement plus rapidement en Ontario qu'au Québec.

---

105. Faisons ici abstraction de la variation du $V_m$.

**TABLEAU 52**

**L'évolution du PIB per capita entre 1974 et 1981 (Canada — Québec — Ontario) $ et indice 100 = 1974**

| Année | Canada | | Québec | | Ontario | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | $ | Indice | $ | Indice | $ | Indice |
| 1973 | 5 605 | 100 | 4 836 | 100 | 6 518 | 100 |
| 1974 | 6 567 | 117,7 | 5 700 | 117,3 | 7 495 | 115,0 |
| 1975 | 7 355 | 130,0 | 6 435 | 130,4 | 8 105 | 124,4 |
| 1976 | 8 344 | 148,9 | 7 474 | 151,4 | 9 200 | 142,4 |
| 1977 | 9 038 | 161,3 | 8 035 | 162,7 | 10 022 | 153,8 |
| 1978 | 9 880 | 176,4 | 8 992 | 181,2 | 10 813 | 165,9 |
| 1979 | 11 164 | 199,2 | 9 887 | 200,3 | 12 070 | 185,2 |
| 1980 | 12 901 | 221,3 | 10 939 | 221,6 | 13 231 | 203,9 |
| 1981 | 14 020 | 250,1 | 12 353 | 250,3 | 15 089 | 231,2 |
| | Taux d'accroissement annuel moyen (%) | | | | | |
| 1973-76 | 10,2 | | 10,0 | | 12,5 | |
| 1976-77 | 11,1 | | 11,5 | | 10,2 | |
| 1975-78 | 10,7 | | 11,6 | | 10,1 | |
| 1976-79 | 10,2 | | 9,8 | | 9,8 | |
| 1977-80 | 11,1 | | 10,9 | | 9,7 | |
| 1978-81 | 12,3 | | 11,4 | | 11,7 | |

**Source: Annexe statistique, tableaux 1 et 2; Statistique Canada, cat. 11-003.**

Ce type de transfert a donc un effet stabilisateur sur une économie provinciale. Toutefois, en regard aux indicateurs d'efforts financiers, une telle évolution serait peut-être inadéquate.

**4.2.4.3.1 La répartition originelle des fonds transférés au titre du FPE**

Au cours de l'année de base, la contribution fédérale per capita aux programmes établis était de 107,39 $, 37,00 $ et de 66,26 $ pour l'assurance-hospitalisation, l'assurance-maladie et l'enseignement postsecondaire respectivement.

Étant donné le financement en bloc, il n'est plus possible d'évaluer directement la contribution fédérale à l'enseignement universitaire. Cependant, pour fins administratives, le gouvernement fédéral publie des statistiques ventilées par postes de dépenses qui ne sont, en fin de compte, que des évaluations de sa contribution. En effet, ces dernières sont basées sur la répartition originelle de 1975-76.

Depuis lors, la répartition des dépenses dans les secteurs de la santé, de l'hospitalisation et de l'enseignement postsecondaire a évolué selon des paramètres gouvernementaux propres à chaque province et selon les besoins en services publics propres à chaque population régionale.

De plus, le caractère inconditionnel des transferts a pu provoquer un déplacement des fonds fédéraux vers des secteurs autres que les programmes établis.

Durant l'année de base, le gouvernement fédéral finançait la moitié des coûts totaux de ces programmes. Nous étions, pendant l'année 1975-76, dans le cadre de la loi de 1972, c'est-à-dire dans un régime de partage de coûts.

**4.2.4.3.2 La répartition en espèces et en points d'impôt des transferts fédéraux**

Les contributions fédérales pour les programmes établis se chiffraient en 1975-76 à 1 427,4 et 1 721,8 millions de dollars pour les provinces de Québec et de l'Ontario respectivement (tableau 51). Le Québec recevait 30 % de l'ensemble des transferts fédéraux pour ces programmes. L'Ontario percevait 36 % du total des transferts.

Pour l'année 1975-76, la répartition monétaire des transferts fédéraux pour les programmes établis s'établissait comme suit:

(000,00 $)

| | Transfert fiscal(1) | Espèces | Total |
|---|---|---|---|
| Québec | 218,1 | 1 209,3 | 1 427,4 |
| Ontario | 379,3 | 1 342,5 | 1 721,8 |

(1) Incluant la garantie de recettes.

**Source: tableau 51; Annexe Statistique: tableaux 14, 15 et 16.**

En outre, la répartition monétaire au titre du financement du postsecondaire était le suivant:

(000,00 $)

| | Transfert fiscal | Espèces | Total |
|---|---|---|---|
| Québec | 218,1 | 294,8 | 512,9 |
| Ontario | 379,3 | 160,8 | 540,1 |

(1) Incluant la garantie de recettes.

**Source: tableau 51; Annexe Statistique: tableaux 15 et 16.**

70 % de la valeur monétaire du transfert au titre du postsecondaire était attribuable au transfert fiscal dans le cas de la province de l'Ontario. Par contre, au Québec, cette proportion n'était que de 43 %.

Cet écart est explicable par l'effet des paiements de péréquation rattachés au transfert fiscal et qui sont versés au Québec.

Ainsi, la nouvelle loi de 1977, spécifiant que 50 % de la contribution fédérale serait versée en espèces, favorisait les provinces dont le niveau de revenu per capita était supérieur à la moyenne nationale (dont l'Ontario) et défavorisait les provinces pauvres (dont le Québec).

Toutefois, ce biais n'était apparent que dans le cas du postsecondaire. Le fait d'amalgamer en un seul transfert fiscal l'ensemble des programmes établis avait pour conséquence de masquer cette politique régressive.

Comme nous le verrons au tableau 56, le transfert fédéral en espèces pour le financement des opérations courantes des universités en Ontario a crû considérablement en 1977-78 relativement aux années antérieures.

#### 4.2.4.3.3 La croissance des transferts fédéraux au titre du FPE

La contribution financière du gouvernement fédéral, qui inclut le transfert fiscal, a doublé entre 1975-76 et 1981-82 dans le cas du Québec. Pour l'Ontario, cette croissance a été plus marquée, atteignant 122 % durant la même période.

Pourtant, entre 1977-78 et 1981-82, l'évolution que nous constatons pour les deux (2) provinces est comparable soit 53 %. C'est entre 1975-76 et 1977-78 que cet écart entre le Québec et l'Ontario s'est révélé. En effet, la croissance de la contribution fédérale au titre du FPE a augmenté de 44 % et de 31 % en Ontario et au Québec respectivement entre 1975-76 et 1977-78.

**TABLEAU 53**

**La contribution fédérale au titre du FPE pour les provinces du Québec et de l'Ontario entre 1977-78 et 1981-82 (000,00 $)**

| Années | Québec | Ontario |
|---|---|---|
| 1975-76 | 1 427,4 | 1 721,8 |
| 1977-78 | 1 864,5 | 2 476,1 |
| 1978-79 | 2 068,8 | 2 781,3 |
| 1979-80 | 2 313,2 | 3 099,3 |
| 1980-81 | 2 578,5 | 3 460,1 |
| 1981-82 | 2 849,9 | 3 817,8 |

Source: tableau 51; Annexe Statistique: tableaux 18 et 19.

L'explication de cet écart quant à la croissance des transferts fédéraux est attribuable en grande partie au fait que les transferts fédéraux selon la loi de 1977 s'établissaient dorénavant sur une norme nationale et que le Québec percevait des contributions fédérales per capita supérieures à la moyenne nationale (231,01 $ vs 217,65 $). Le Québec était donc défavorisé par cette nouvelle entente. L'Ontario, par contre, était relativement favorisé dans la mesure où la contribution fédérale per capita était légèrement inférieure à la moyenne nationale.

#### 4.2.4.4 L'évolution de la contribution fédérale relativement à l'effort des provinces au titre du FPE

Compte tenu des éléments présentés dans la sous-section précédente, il est extrêmement difficile de mesurer l'évolution de l'effort respectif du fédéral et des provinces.

Selon certains [106], la contribution financière des gouvernements provinciaux entre 1977-78 à 1978-79 aurait diminué relativement à celle du gouvernement fédéral. Ils ajoutent que les provinces auraient reçu 1,5 milliard de dollars de plus en 1979-80 qu'elles n'auraient perçu selon les termes de l'accord précédent.

Ces résultats sont sujets à de fortes critiques dans la mesure où ils incorporent dans la contribution fédérale la valeur du transfert fiscal effectué en 1977. Quant à nous, nous considérons que toute mesure de l'effort financier fédéral doit exclure les recettes fiscales dues au transfert de points d'impôts. [107]

Si nous sommes critiques à une telle évaluation de l'effort financier fédéral pour l'ensemble du FPE, nous le devenons encore plus lorsqu'il s'agit d'évaluer la contribution fédérale à l'enseignement postsecondaire. Trop d'hypothèses doivent servir de toile de fond pour évaluer cette contribution fédérale. La problématique générale présentée dans le Rapport Breau (Groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux (1981), dans Nowlan et Bellaire (1981) et par Peter Leslie (1980)) néglige l'importance du transfert fiscal comme étant l'adaptation des pouvoirs de taxation respectifs des différents niveaux de gouvernements à leurs responsabilités constitutionnelles respectives. La cession de points d'impôts par le fédéral aux provinces est le résultat d'un rapport de force. Le conflit se déroule et se dénoue sur un champ de bataille quelconque.

Une évaluation inadéquate de la dynamique des transferts fédéraux au profit des provinces peut expliquer le sens de certains propos tenus par des analystes de l'enseignement universitaire au Canada. [108] Déjà, en 1967, les universités critiquaient le mode de transfert du fédéral vers les provinces au titre de l'enseignement postsecondaire. Au début des années quatre-vingt, la philosophie sous-jacente à ces critiques est demeurée vivace. [109]

Pourtant, en 1970, Hurtubise et Rowat rappelaient que les gouvernements provinciaux avaient le droit légitime de décider de la nature du système d'enseignement postsecondaire et que les universités devaient rivaliser avec les autres secteurs publics pour obtenir des fonds.

Il est toutefois possible de mesurer indirectement l'effort financier des deux paliers de gouvernement. Le CEC [110] a mesuré les dépenses provinciales et

---

106. David M. Nowlan et Richard Bellaire (1981).

107. Toutefois, les paiements de péréquation rattachés à ces points d'impôt doivent être intégrés à la contribution fédérale.

108. À ce sujet, les propos tenus par P. Leslie sont éclairants. Il souligne que « le rôle du gouvernement fédéral dans l'enseignement post-secondaire se caractérise par une augmentation des dépenses accompagnée d'une attitude de plus en plus discrète et d'une influence décroissante de la part du gouvernement fédéral à l'égard des programmes qu'il finance » dans Groupe de travail parlementaire (1981), p. 182.

109. Sans oublier les nostalgiques de la belle époque où l'AUCC distribuait les subventions fédérales.

110. CEC (1982).

les transferts fédéraux en termes du PNB dans le FPE. Il constate, comme le montre le tableau 54, que les dépenses provinciales en pourcentage du PNB ont diminué de 1975-76 à 1980-81. Par contre, les transferts fédéraux en pourcentage du PNB ont crû de 2,82 % à 2,98 % pour la même période.

Le choix de mesurer les dépenses provinciales et les transferts fédéraux en pourcentage du PNB était justifié par le fait que la contribution financière du gouvernement fédéral était fondée sur l'augmentation du PNB per capita. Cependant, ces résultats ne démontrent pas le désintérêt des provinces aux responsabilités découlant du FPE.

**TABLEAU 54**

**Dépenses provinciales et transferts fédéraux en pourcentage du PNB, Canada, 1975-76 à 1980-81**

| Année | Dépenses provinciales | | | Transferts fédéraux |
|---|---|---|---|---|
| | [illegible] | [illegible] | [illegible] | |
| 1975-1976 | 5,8 | 5,0 | 1,0 | 2,82 |
| 1976-1977 | 5,8 | 5,0 | 1,0 | 2,85 |
| 1977-1978 | 5,7 | 5,0 | 1,0 | 2,88 |
| 1978-1979 | 5,8 | 5,0 | 1,0 | 2,89 |
| 1979-1980 | 5,9 | 5,17 | 1,08 | 3,0 |
| 1980-1981 | 5,7 | 5,0 | 1,0 | 2,98 |

Source: CEC (1982), p. 65, tableau 6-5.

**4.2.4.5 Le FPE et l'enseignement supérieur: l'évolution de la contribution respective des deux paliers de gouvernement**

Nous savons que le FPE est un financement en bloc du fédéral de trois programmes de juridiction provinciale. La particularité du FPE est d'être, en outre, non conditionnel. Conséquemment, la mesure de la contribution du gouvernement fédéral à l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement des universités canadiennes est hasardeuse. Toutefois, il est nécessaire et possible de le réaliser.

Certains analystes partent de la proportion originelle du postsecondaire dans l'ensemble des programmes établis [111] en 1975-76 afin de mesurer le financement respectif des deux paliers de gouvernement à l'évolution des dépenses des universités. Cette hypothèse de travail nous semble peu réaliste dans la mesure où cette proportion était une moyenne nationale et qu'une telle base de calcul ne tient pas compte des choix politiques des provinces.

En effet, certaines provinces pouvaient constater une proportion supérieure à 32,1 % parce que la structure d'âge de sa population était relativement plus concentrée chez les 18 et 24 ans. À l'échelle canadienne, en 1981, le groupe d'âge des 18-24 ans représentait 13,5 % de la population. [112] Le Québec et l'Ontario comptaient 14 % et 13 % respectivement de leur population dans ce même groupe d'âge.

Cette différence appréciable entre les cas québécois et ontarien peut expliquer qu'en 1975-76, au Québec, 36 % de la contribution financière du gouvernement fédéral aux programmes établis était allouée au secteur de l'enseignement postsecondaire. Par contre, en Ontario, cette proportion n'était que de 31 %. [113]

Ces proportions sont le résultat de forces sociétales. Elles sont donc empreintes d'une certaine pérennité. Il est donc impossible substantiellement de modifier ces proportions dans une période quinquennale.

C'est pourquoi nous avons opté pour une hypothèse plus réaliste: soit d'estimer la contribution du fédéral selon la loi de 1977 à partir du facteur de progression de sa contribution telle qu'évaluée au tableau 52.

La colonne (2) des tableaux 55 et 56 nous montre l'évolution estimée de la contribution fédérale à l'évolution des dépenses d'opérations des universités québécoises et ontariennes.

La méthodologie sous-jacente aux calculs effectués dans les tableaux 55 et 56 est comparable à ceux des tableaux 48 et 49. Nous pouvons donc comparer les résultats obtenus dans ces quatre tableaux.

**4.2.4.5.1 La contribution des gouvernements aux dépenses d'opérations des universités québécoises entre 1977-78 et 1980-81**

Le tableau 55 nous montre que la contribution du gouvernement québécois (qu'elle soit autonome ou incluant le transfert fiscal) a augmenté légèrement entre 1977-78 et 1980-81; soit deux points de pourcentage (col. 7). Par contre, la contribution en espèces du gouvernement fédéral aurait décrû passant de 27,1 % à 23,0 % (col. 8).

Si nous procédons à une comparaison avec les résultats obtenus dans le tableau 48, nous constatons une continuité (quoique légèrement décroissante) de la contribution en espèces du gouvernement fédéral à l'évolution des dépenses d'opérations des universités québécoises.

Concernant la contribution provinciale (incluant le transfert fiscal), nous constatons une légère diminution entre 1976-77 et 1977-78. En 1980-81, toutefois, l'effort québécois redevint proportionnellement équivalent à celui de 1976-77.

---

111. Soit 32,124 %.

112. AUCC (1983).

113. Voir tableau 51 et annexe statistique: tableaux 14 et 15.

#### 4.2.4.5.2 La contribution des gouvernements aux dépenses d'opérations des universités ontariennes entre 1977-78 et 1980-81

En 1976-77, la contribution en espèces du gouvernement fédéral pour les dépenses d'opérations des universités ontariennes n'était que de 15 % (voir tableau 49). En 1977-78, elle augmente subitement à 27,1 %. Quelles sont les raisons d'une telle augmentation? Deux explications sont possibles. Premièrement, c'est que la subvention du gouvernement ontarien à ses universités n'a crû que de 47 % entre 1975-76 à 1980-81, pendant que les transferts fédéraux au titre du FPE augmentaient de 122 %. [114]

Nous ne pouvons que conclure que les effets de la loi de 1977 nous éloignent de l'objectif de l'égalisation à l'accessibilité aux services publics pour tous les citoyens quel que soit leur lieu de résidence.

Cette conclusion doit être atténuée par le fait que les dépenses d'opérations des universités ontariennes n'ont pu croître autant qu'elles auraient dû étant donné les déficiences quant au niveau de subventions universitaires du gouvernement ontarien.

Toutefois, l'analyse des indicateurs financiers au titre de l'enseignement universitaire nous permettra de justifier ou d'atténuer la portée des conclusions que nous venons de formuler.

**TABLEAU 55**

**La contribution financière des deux paliers de gouvernement à l'évolution des dépenses d'opérations des universités québécoises entre 1977-78 et 1980-81 (000 $)**

| Années | 1<br>Dépenses d'opérations des universités | 2<br>Contribution fédérale selon la loi de 1977 | 3<br>Contribution provinciale incluant transfert | 4<br>Contribution autonome provinciale | 5<br>Contr. autonome prov. incluant transfert fiscal | 6<br>Contribution du fédéral en espèces | 7<br>$ des coûts assumés par la province | | 8<br>$ des coûts assumés par le fédéral en espèces |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | | selon col. 4 | selon col. 5 | |
| 1977-78 | 633 790 | 251 561 | 523 151 | 255 604 | 355 745 | 167 406 | 43,0 | 57,0 | 27,1 |
| 1978-79 | 699 010 | 286 135 | 562 609 | 276 154 | 399 270 | 183 411 | 42,6 | 57,4 | 26,4 |
| 1979-80 | 769 030 | 316 751 | 645 659 | 328 908 | 442 305 | 203 154 | 42,7 | 57,3 | 26,4 |
| 1980-81 | 882 670 | 349 060 | 747 350 | 398 509 | 520 009 | 220 609 | 45,1 | 58,6 | 25,0 |

**Sources:**

**col. 1 et 3: annexe statistique (tableau 7)**
**col. 2: tableaux 48 et 52**
**col. 4: col. 3 — col. 2**
**col. 5: col. 4 ÷ col. 2 X annexe statistique tableau 20 (col. 3)**
**col. 6: col. 2 X annexe statistique tableau 20 (col. 2)**
**col. 7: col. 4 et 5 — col. 1**
**col. 8: col. 6 — col. 1**

La deuxième explication d'une telle évolution repose sur le fait que l'entente de 1977 favorisait la province de l'Ontario parce qu'elle stipulait que les transferts fédéraux seraient moitié en transfert fiscal et moitié en espèces. Compte tenu de l'évolution antérieure, où la valeur du transfert fiscal au titre de l'enseignement postsecondaire pour la province de l'Ontario excédait nettement le transfert fédéral versé en espèces [115], une telle entente résultait en une augmentation considérable de la contribution de base en espèces du fédéral au profit de l'Ontario.

Le résultat est troublant: le transfert en espèces du gouvernement central pour les services publics provinciaux devrait proportionnellement être supérieur dans les provinces pauvres au niveau que nous constatons dans les provinces riches.

Or, nous constatons la situation inverse à la lumière des tableaux 54 et 55. Pourtant dans le cadre de l'entente antérieure, les résultats obtenus s'harmonisaient avec le cadre théorique.

#### 4.2.4.6 Quelques indicateurs d'effort financier pour l'enseignement universitaire

Comme nous l'avions entrevu dans la sous-section précédente, la période 1977-80 nous montre une évolution particulièrement troublante.

À l'aide des tableaux 50 et 57, l'analyse des subventions per capita nous montre que l'implication des deux gouvernements provinciaux pour le financement de leurs universités diffère considérablement. En effet, le Québec continue d'augmenter son effort financier en terme nominal, tandis que la province de l'Ontario diminue son aide financière entre 1976-77 et 1980-81 passant de 66,53 $ per capita à 57,81 $. L'effort per capita fédéral a en effet fortement augmenté de 17 $ à 45 $ entre 1976-77 et 1980-81.

---

114. Tableaux 49 et 55 et annexe statistique: tableau 20.

115. Voir annexe statistique: tableau 15.

## TABLEAU 56

**La contribution financière des deux paliers de gouvernement à l'évolution des dépenses d'opérations des universités ontariennes entre 1977-78 et 1980-81 (000 $)**

| Années | 1<br>Dépenses d'opérations des universités | 2<br>Contribution fédérale selon la loi de 1977 | 3<br>Contribution provinciale incluant transfert | 4<br>Contribution autonome provinciale | 5<br>Contr. autonome prov. incluant transfert fiscal | 6<br>Contribution du fédéral en espèces | 7<br>$ des coûts assumés par la province | | 8<br>$ des coûts assumés par le fédéral en espèces |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | | selon col. 4 | selon col. 5 | |
| 1977-78 | 932 370 | 690 720 | 710 865 | 229 145 | 444 010 | 275 705 | 24,6 | 47,6 | 29,6 |
| 1978-79 | 973 144 | 745 190 | 756 725 | 211 535 | 440 183 | 305 942 | 21,7 | 46,2 | 31,5 |
| 1979-80 | 1 020 135 | 803 525 | 796 995 | 193 470 | 460 667 | 336 163 | 18,8 | 45,6 | 32,7 |
| 1980-81 | 1 137 714 | 869 084 | 850 814 | 193 730 | 495 659 | 361 808 | 16,3 | 43,6 | 31,8 |

**Sources:**

**col. 1 et 3: annexe statistique (tableau 10)**
**col. 2: tableaux 49 et 52**
**col. 4: col. 3 — col. 2**
**col. 5: col. 4 ÷ col. 2 X annexe statistique tableau 20 (col. 3)**
**col. 6: col. 2 X annexe statistique tableau 20 (col. 2)**
**col. 7: col. 4 et 5 — col. 1**
**col. 8: col 6 — col. 1**

Cependant, la contribution du fédéral dans le cas québécois n'a pas suivi le même profil. Il a certes augmenté, mais à un rythme inférieur à celui constaté en Ontario. D'autre part, un autre phénomène apparaît. Comme nous l'avons expliqué dans le chapitre 3, une province pauvre, dans un État fédéral, qui profite de paiements de péréquation, constatera nécessairement que l'effort financier per capita consenti par le gouvernement central sera supérieur au niveau observé dans la province riche. Or, dans le cas présent, la situation est inverse. Le gouvernement fédéral finance relativement plus les citoyens ontariens que les Québécois.

Nous constatons la même situation quand on procède à l'analyse des subventions per capita sur le PIB per capita ($S_i/PIB_i$). La colonne (7) nous montre une égalité du $S_i/PIB_i$ de l'effort fédéral pour le Québec et l'Ontario. Or, dans l'accord antérieur, le niveau d'effort financier relatif du fédéral était plus considérable au Québec qu'en Ontario (0,32 vs 0,18).

Une conclusion s'impose: les contribuables canadiens ont soutenu l'université ontarienne entre 1977-78 et 1980-81 et les contribuables québécois ont de surcroît augmenté leurs efforts financiers pour leur réseau universitaire.

## TABLEAU 57

**L'évolution de la contribution financière per capita des gouvernements pour les dépenses d'opérations des universités québécoises et ontariennes entre 1977-78 et 1980-81 — quelques indicateurs d'efforts financiers**

| Années | 1<br>Dépenses de fonctionnement général 1000 $ | | 2<br>Contributions ($ ,000) | | | | 3<br>Population ,000 | | 4<br>Subventions per capita $ | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | Fédéral | | Provincial | | | | Québec | | Ontario | |
| | Québec | Ontario | Québec | Ontario | Québec | Ontario | Québec | Ontario | Québec | fédéral | Ontario | fédéral |
| 1977-78 | 617 790 | 932 370 | 177 102 | 298 383 | 299 769 | 444 070 | 6 278 | 8 355 | 98,60 | 28,25 | 88,15 | 34,00 |
| 1978-79 | 695 616 | 973 144 | 204 181 | 320 330 | 290 270 | 449 783 | 6 273 | 8 444 | 83,05 | 32,55 | 88,27 | 36,15 |
| 1979-80 | 705 839 | 1 020 135 | 219 292 | 337 490 | 462 309 | 460 667 | 6 289 | 8 500 | 78,53 | 36,25 | 99,11 | 42,03 |
| 1980-81 | 802 874 | 1 137 714 | 235 734 | 383 843 | 566 089 | 495 659 | 6 312 | 8 574 | 83,03 | 37,03 | 97,01 | 44,17 |

**Sources:**

**col. 1: annexe statistique (tableaux 7 et 10)**
**col. 2: tableaux 48 et 49 et annexe statistique (tableaux 7 et 10)**
**col. 3: annexe statistique (tableau 1)**
**col. 4: col. 2 ÷ col. 3**

| Années | 5<br>PIB per capita (prix du marché) ($) | | 6<br>Impôts directs totaux per capita ($) | | 7<br>Subvention per capita x 100 / PIB per capita | | | | 8<br>Subventions per capita x 100 / Impôts directs tot. per capita | | 9<br>Subv. prov. per capita x 100 / Impôts directs tot. per capita | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | Québec | | Ontario | | | | | |
| | Québec | Ontario | Québec | Ontario | Québec | fédéral | Ontario | fédéral | Québec | Ontario | Québec | Ontario |
| 1977-78 | 8 651 | 10 022 | 1 559 | 1 905 | 0,71 | 0,35 | 0,53 | 0,35 | 5,45 | 5,03 | 3,64 | 3,36 |
| 1978-79 | 8 942 | 10 615 | 1 658 | 1 687 | 0,71 | 0,36 | 0,49 | 0,35 | 5,80 | 5,45 | 3,84 | 3,16 |
| 1979-80 | 9 881 | 12 070 | 1 850 | 1 859 | 0,71 | 0,35 | 0,48 | 0,33 | 5,62 | 5,20 | 3,78 | 2,95 |
| 1980-81 | 10 031 | 13 231 | 2 103 | 2 165 | 0,76 | 0,34 | 0,44 | 0,34 | 5,76 | 4,79 | 3,98 | 2,76 |

**Sources:**

**col. 5: annexe statistique (tableaux 1 et 2)** **col. 7: col. 4 ÷ col. 5**
**col. 6: annexe statistique (tableaux 1, 3 et 9)** **col. 8, 9 et 10: col. 4 ÷ col. 6**

| Années | 10<br>Subv. féd. per capita x 100 / Impôts directs tot. per capita | | 11<br>Recettes totales prov. per capita ($) | | 12<br>Recettes prov. autonomes per capita ($) | | 13<br>Impôts directs prov. per capita ($) | | 14<br>Subv. prov. per capita x 100 / Recettes tot. prov. per capita | | 15<br>Subv. prov. per capita x 100 / Recettes prov. auto. per capita | | 16<br>Subv. prov. per capita x 100 / Impôts directs prov. per capita | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Québec | Ontario | Québec | Ontario | Québec | Ontario | Québec | Ontario | Québec | Ontario | Ontario | fédéral | Québec | Ontario |
| 1977-78 | 1,81 | 2,20 | 1 791 | 1 610 | 1 329 | 1 125 | 813 | 402 | 3,17 | 3,17 | 6,27 | 4,72 | 6,97 | 11,55 |
| 1978-79 | 1,98 | 2,29 | 2 083 | 1 529 | 1 471 | 1 241 | 951 | 580 | 3,10 | 3,49 | 6,33 | 4,29 | 7,15 | 9,31 |
| 1979-80 | 1,84 | 2,25 | 2 190 | 1 746 | 1 604 | 1 424 | 985 | 600 | 3,35 | 3,15 | 6,29 | 3,87 | 7,12 | 9,19 |
| 1980-81 | 1,76 | 2,09 | 2 374 | 1 995 | 1 750 | 1 766 | 1 004 | 689 | 3,52 | 3,03 | 6,79 | 3,69 | 7,09 | 8,30 |

**Sources:**

**col. 11, 12 et 13: annexe statistique (tableaux 3 et 4) et col. 3)** **col. 15: col. 4 ÷ col. 12**
**col. 14: col. 4 ÷ col. 11** **col. 16: col. 4 ÷ col. 13**

D'autre part, les contribuables ontariens ont diminué leurs contributions per capita, pour leur réseau universitaire. Le $S_t/PIB_t$ des contribuables ontariens étant passé de 0,72 en 1976-77 à 0,44 en 1980-81.

Sur le plan du $S_t$ sur les impôts directs totaux ($ID_t$), l'évolution du ratio montre une certaine stabilisation au Québec, mais une décroissance relativement importante en Ontario. Il passe de 5,44 en 1976-77 à 4,79 en 1980-81 dans la province de l'Ontario. N'eût été de la contribution fédérale, la diminution du ratio $S_t/ID_t$ en Ontario aurait été dramatique pour les universités ontariennes entre 1976-77 et 1980-81. Cependant cette stabilisation s'est réalisée au détriment des principes du fédéralisme fiscal.

L'évolution des ratios des $S_t$ exprimés en relation avec les variables budgétaires des provinces montre une grande similitude avec le $S_t/PIB_t$ et le $S_t/ID_t$.

Le $S_t$ québécois sur les recettes totales provinciales ($R_{tp}$) per capita montre une certaine stabilisation entre 1976 et 1980. On constate toutefois, qu'entre ces deux années, la valeur du ratio a diminué. Cependant, en Ontario, l'indicateur poursuit, depuis 1976, sa chute libre évoluant de 5,3 à 3,0. La diminution a été de 44 % entre 1976 et 1980. L'élément explicatif de cette forte baisse reposerait semble-t-il sur l'évolution des impôts directs per capita de la province de l'Ontario. Conséquemment, l'évolution des recettes fiscales provenant des impôts indirects (combinée aux transferts fédéraux) en Ontario aurait servi à freiner la diminution $S_t/R_{tp}$ ontarien. Au Québec, c'est seulement l'évolution des recettes provenant des taxes indirectes qui aurait permis le maintien de la valeur du ratio.

#### 4.2.4.7 Conclusion

La complexité de l'accord de 1977 est inversement proportionnelle à son apparente transparence. En effet, les termes de l'entente sur le FPE recèle une ambiguïté qui provoque des effets pervers qui remettent en question les objectifs d'équité du gouvernement fédéral.

La péréquation est un outil privilégié pour la réalisation des objectifs fédéraux d'équité et d'efficacité. Dans les ententes antérieures, la péréquation des points d'impôt favorisait la poursuite de ces objectifs dans la mesure où l'écart interprovincial quant au potentiel fiscal, qui était comblé par les paiements de péréquation, faisait que la contribution du gouvernement central pour les services publics de ces provinces excédait celle constatée dans les provinces riches.

Par contre, en 1977, l'établissement d'une formule de transfert dont le versement en espèces devenait

l'élément fondamental modifiait l'orientation du fédéralisme fiscal. D'autant plus que le transfert en espèces était basé sur la moitié de la contribution du gouvernement central dans l'année de base 1975-76. Conséquemment, une province, dont le rendement fiscal excédait la moyenne nationale, était par le fait même favorisée. L'exemple suivant illustre parfaitement cette situation.

Supposons l'existence de deux programmes A et B et de trois régions X, Y et Z. Admettons que les coûts par province sont les mêmes soit 100 $ par programme.

A = 100 $

| | | Transfert fiscal | + | Espèces | = | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|
| X | = | 25 | + | 75 | = | 100 |
| Y | = | 50 | + | 50 | = | 100 |
| Z | = | 75 | + | 25 | = | 100 |

B = 100 $

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| X | = | 0 | + | 100 | = | 100 |
| Y | = | 0 | + | 100 | = | 100 |
| Z | = | 0 | + | 100 | = | 100 |

Supposons maintenant la création d'un nouveau programme C où C = A + B. Le transfert sera dorénavant versé moitié en transfert fiscal et moitié en espèces et sera déterminé sur une base nationale.

Antérieurement, le transfert total était de 600 $. Le transfert en espèces sera de 300 $, c'est-à-dire 100 $ par province. La valeur moyenne du transfert fiscal sera de 100 $ par province. Pour celle dont la valeur fiscale sera inférieure à 100 $, nous accorderons une péréquation équivalente à l'écart fiscal.

Nous aurons donc la situation suivante:

| | | Transfert fiscal | + | Espèces | + | Péréquation | = | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| X | = | 50 | + | 100 | + | 50 | = | 200 |
| Y | = | 100 | + | 100 | + | 0 | = | 200 |
| Z | = | 150 | + | 100 | + | 0 | = | 250 |

La province riche Z verra une augmentation de ses recettes due aux transferts fédéraux de 25 %.

Non seulement la province de l'Ontario fut avantagée par l'entente sur le FPE, mais de surcroît, elle n'assuma pas ses responsabilités constitutionnelles envers ses universités durant cette période, poursuivant ainsi sa politique entreprise après l'accord de 1967.

## 4.3 Les ententes fédérales-provinciales et les autres aspects de l'enseignement universitaire

Nous avons traité dans les chapitres 1 et 2 de l'évolution des dépenses et de la contribution financière des divers paliers de gouvernement à ces postes de dépenses (à l'exception des dépenses en capital).

Nous avons, par la suite, dans la sous-section 4.1, discuté de la forme du transfert au titre de la recherche subventionnée, des dépenses en capital et de l'aide aux étudiants en regard de l'analyse théorique présentée dans le chapitre 3.

Dans cette partie, nous présenterons et commenterons brièvement les ententes (ou non) fédérales-provinciales qui sont survenues depuis les années cinquante.

### 4.3.1. La recherche subventionnée

Dans le cas de la recherche subventionnée, on ne peut pas parler explicitement d'ententes fédérales-provinciales.

C'est le gouvernement fédéral qui est intervenu le premier dans le domaine de la recherhce universitaire au Canada. En effet, c'est en 1916 que le fédéral créait le Conseil national de recherches.

Le fédéral, par le biais d'un organisme spécialisé, intervenait directement dans le secteur universitaire par un programme de subventions universitaires directes et individuelles.

Comme le souligne très bien Michel Bellavance (1980), la réaction du gouvenement du Québec fut discrète relativement à cette initiative fédérale.

Il faut attendre en 1979 pour remarquer un embryon de politique scientifique québécoise par la publication du Livre vert sur la recherche (1979). L'intention de politique du Québec qui, en 1980, fit suite au Livre vert, demandait le rapatriement au Québec des fonds fédéraux consacrés à la recherche universitaire ainsi que les programmes et les ressources du fédéral situés dans les secteurs de compétence provinciale.

La politique proposée par le gouvernement du Québec était à deux volets complémentaires: dans un premier temps, « l'élaboration d'un nouveau dialogue politique basé sur la consultation et la concertation » et dans un second temps, l'établissement de la souveraineté québécoise dans ce domaine assortie d'accords de coopération scientifique avec le Canada.

Cette réaction québécoise [118] faisait suite à l'adop-

118. En 1974, le Québec par l'article 21 de la Loi des Affaires intergouvernementales établissait qu'aucun organisme public dont plus de la moitié des ressources provenait du fonds consolidé ne pouvait nouer d'accord avec d'autres gouvernements sans autorisation du ministère des Affaires intergouvernementales. Cette loi, quoique visant la recherche universitaire, n'était pas un projet de politique scientifique mais visait essentiellement à fermer une brèche par laquelle s'introduisait le gouvernement fédéral.

tion en 1977 de la Loi d'action scientifique du gouvernement fédéral. Selon le ministre d'État, lors de l'adoption de cette loi, il était temps d'abandonner l'attitude de « laisser-faire » qui caractérisait la politique du gouvernement fédéral dans le domaine de la recherche universitaire par l'élaboration de priorités de recherche et par la création de nouvelles politiques et de nouveaux programmes qui donneraient à la recherche universitaire la possibilité de répondre plus adéquatement aux besoins nationaux.

Par la loi de 1977, le gouvernement fédéral réagissait au constat pessimiste de l'OCDE (1976) sur les politiques d'éducation au Canada. Ce rapport soulignait les « effets regrettables de la formule de financement en vigueur — transfert fiscal, paiement en espèces global et inconditionnel — qui ne permet pas de coordonner les politiques et les intérêts provinciaux, fédéraux, nationaux » [117]. Suite à ce constat, il proposa, entre autres, que soient renforcis les contacts directs entre le fédéral et les universités.

L'OCDE constatait, en outre, que le Canada trainait dans la queue du peloton en ce qui concernait le pourcentage du PNB consacré à la recherche et au développement technologique et scientifique et que le gouvernement fédéral contribuait pour la recherche universitaire des ressources décroissantes en valeur constante depuis 1970. [118]

En somme, le constat de l'OCDE était extrêmement négatif. Suite à cette conclusion, elle jugeait justifié de proposer une intervention directe du gouvernement canadien non pas seulement dans le champ de la recherche universitaire, mais dans tous les aspects de l'enseignement universitaire. En outre, elle recommandait que le Conseil des ministres de l'Éducation devienne un organisme « plus efficace, plus transparent, plus accessible de coordination ».

Il est intéressant de souligner que le gouvernement fédéral présenta un document au moment où l'OCDE entreprit son examen de la politique canadienne de l'Éducation. Or, comme le rappelle P. Leslie (1980, p. 412), ce document fédéral tout en expliquant les raisons de la mise sur pied de certains programmes, le faisait d'une façon non structurée. Il souligne qu'« aucun énoncé général des intérêts ou des objectifs fédéraux en matière d'éducation, à n'importe quel niveau, n'a été fait... » [119] Ce rapport [120] fédéral, de par sa forme, pouvait influencer les conclusions pessimistes de l'OCDE.

Quoi qu'il en soit, dans ce domaine, nous sommes face indubitablement à un partage de responsabilités constitutionnelles dans lesquelles les priorités et les actions des divers paliers de gouvernements peuvent potentiellement être contradictoires.

Au-delà de ces contradictions, l'intervention directe du gouvernement fédéral peut être génératrice d'inéquités (tel que nous l'entendions au chapitre 3). En effet, compte tenu des différences interprovinciales en termes de capacité fiscale, une compétence partagée non sujette à des transferts fédéraux peut conduire à une sous-allocation de ressources dans les provinces démunies. Ou, en d'autres termes, un effort financier provincial égal per capita nécessiterait un taux de taxation supérieur dans les provinces pauvres. L'inéquité fiscale existera même si la contribution per capita du gouvernement fédéral au titre de la recherche universitaire est également répartie entre provinces.

En outre, une politique subventionnaire basée sur l'excellence de la recherche universitaire se marie difficilement avec une politique de subvention égalitaire entre provinces. Elle produirait une efficacité sous-optimale de ressources.

D'autre part, une politique basée sur l'excellence ne doit pas éliminer une politique de subvention à la recherche universitaire qui soit axée sur la qualité de l'enseignement notamment aux 2ième et 3ième cycles. D'autant plus que l'amélioration de la qualité de l'enseignement produira des effets propres à assurer ultérieurement la relève au chapitre de l'excellence.

Pour l'année 1980-81 [121], les gouvernements québécois et ontarien assumaient 42 % et 27 % de la contribution fédérale au titre de la recherche subventionnée. En 1965-66, la contribution québécoise n'était que 14 % de la contribution fédérale. En Ontario, toutefois, le gouvernement provincial assumait 37 % de la contribution fédérale à la recherche subventionnée.

Le Québec a assumé, contrairement à l'Ontario, une responsabilité accrue au chapitre de la recherche subventionnée et ce, à partir de ses recettes fiscales propres. [122] Une politique de transfert fiscal aux provinces pour leur permettre d'assumer leurs responsabilités (telles que nous les avons définies) serait nécessaire. Elle pourrait, en outre, être assujettie à un transfert en espèces sous la forme qu'on retrouve dans l'accord sur le FPE. Une politique nationale de la recherche universitaire pourrait facilement s'harmoniser avec une telle politique de

117. OCDE (1976), p. 90.

118. Cette tendance s'est maintenue pour le Québec entre 1975 et 1980 avec une diminution annuelle de 0,8 % (tableau 17).

119. P. Leslie (1980), pp. 412-413.

120. Secrétariat d'État (1975).

121. Voir tableaux 17 et 35.

122. La différence existante entre le Québec et l'Ontario ne peut être attribuable qu'au seul effet de la péréquation dont profite le Québec.

transfert. Les provinces accentueraient probablement leurs efforts dans les domaines scientifique et technologique où ils ont un avantage comparatif. La recherche universitaire découlant de ces politiques soutiendra la qualité de l'enseignement au second et troisième cycles et permettra ainsi le relèvement des normes canadiennes comparativement à la qualité universitaire étrangère.

#### 4.3.2 Les dépenses en capital

En regard aux tableaux 10 et 28, l'importance occupée par les dépenses en capital sur l'ensemble des dépenses au titre de l'enseignement universitaire a fortement fluctué entre 1955 et 1980.

Au Québec, les dépenses en capital représentaient 30 % de l'ensemble des dépenses en 1965-66. En 1980-81, ce pourcentage a chuté radicalement à 5,8 %. Nous constatons le même pattern quoique plus accentué dans le cas ontarien.

Cet effort financier considérable débuta aux environs de 1955. C'est pourquoi le gouvernement fédéral au cours de l'année 1956-57 fit connaître une politique de subventions directes d'investissement. Ces subventions d'investissement ne devaient pas excéder 50 % du coût du projet d'investissement et la limite maximale devait être fonction de la population de chaque province. Ces paramètres fixés, le fédéral octroya 50 millions de dollars au Conseil des arts qui devaient servir à subventionner les universités canadiennes dans leurs projets d'investissement.

Ce financement direct se maintint jusqu'en 1968-69.

En 1966, le gouvernement fédéral institua, sous la responsabilité du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, une nouvelle politique de subventions aux immobilisations dans le domaine de la santé. Ces installations devaient servir à la formation de personnel oeuvrant dans le domaine de la santé.

La loi créait une caisse d'aide à la santé qui se fit octroyer, dès le départ, un montant de 500 millions de dollars qui devait permettre de financer ces frais entre 1966 et 1980.

Parallèlement à ces politiques, le Québec signa une entente en 1974 avec le gouvernement central à l'effet que ce dernier assumerait 50 % du coût d'agrandissement de l'École de médecine vétérinaire de Ste-Hyacinthe, jusqu'à un maximum de 2,5 millions de dollars.

Contrairement aux cas des opérations générales et de la recherche, les politiques fédérales concernant les immobilisations soulevèrent peu de passions et d'actes spectaculaires. La nature d'une dépense d'immobilisation (notamment au chapitre des biens immobiliers) n'obligerait pas les provinces à élaborer une stratégie de transferts fédéraux basée sur une cessation de points d'impôt. De plus, le caractère cyclique de ce type de dépenses ne se prête pas facilement à l'élaboration d'accords de transferts fiscaux qui ont un aspect de permanence.

Ce phénomène explique en grande partie, à notre avis, le pragmatisme du Québec concernant les interventions du fédéral dans le champ des immobilisations universitaires.

#### 4.3.3 L'aide aux étudiants

En 1957, concurremment à l'octroi au Conseil des arts d'un montant de 50 millions de dollars pour le financement direct des immobilisations des universités, le gouvernement fédéral lui accorda une somme équivalente dont le rendement sur les placements devait servir à favoriser le développement des arts, des humanités et des sciences sociales par l'octroi de bourses d'études.[123] Le gouvernement fédéral intervenait déjà à cette époque dans le développement des sciences pures et de la santé. En effet, en 1955-56, le gouvernement fédéral contribuait environ 30 % de l'aide aux étudiants au Québec et en Ontario.[124]

C'est toutefois en 1964 que le gouvernement fédéral passa le « Canada Student Loans » qui instituait un système de prêt garanti par les banques pour les étudiants universitaires. La particularité de ce programme était que le gouvernement garantissait la prise en charge de l'intérêt du prêt étudiant pendant que l'étudiant était aux études.

La législation prévoyait que les provinces pouvaient se retirer de ce programme si elles désiraient l'administrer elles-mêmes. Elles recevraient une compensation fiscale équivalente à ce qu'elles auraient reçu si le fédéral assumait la charge du programme. Cette compensation était fonction de la place occupée par le groupe d'âge des 18 à 24 ans.

La province de Québec fut la seule à se prévaloir de ce programme. Les sommes impliquées étaient peu importantes (environ 10 millions de dollars annuellement de 1966-67 à 1977-78.[125] Toutefois, le principe sous-jacent à cette entente fédérale-provinciale représentait une reconnaissance légale au droit des provinces de se prévaloir de l'« opting-out ».[126] Une fois de plus, la reconnaissance du droit des provinces dans les champs explicites de leur compétence passait par le biais de l'éducation.

---

123. M. Bellavance (1980), p. 7.

124. Voir tableaux 19 et 37.

125. M. Bellavance (1980).

126. N'oublions pas que les accords de non-participation ont été passés en avril 1965.

Ce programme, institué en 1964, est toujours en vigueur. Toutefois, il ne touche qu'un aspect de l'aide aux étudiants. En effet, il existe un programme de bourses québécois touchant les cycles gradués et sous-gradués. Parallèlement du côté fédéral, un programme de bourses pour les étudiants de niveau gradué est opérationnel depuis longtemps et il est disponible aux étudiants québécois.

### 4.4 Conclusion

En regard à la théorie économique des transferts intergouvernementaux, nous connaîtrons dans le temps, le pattern suivant: dans un premier temps, le gouvernement central procéderait à un transfert de points d'impôt aux provinces, dans un second temps, il accorderait un transfert monétaire et enfin, dans un troisième temps, il mettrait sur pied une politique de transfert conditionnel paritaire.

Cette politique de long terme serait la plus adéquate selon la théorie pour permettre aux provinces d'assumer leurs responsabilités constitutionnelles dans le champ de l'enseignement supérieur. Une telle démarche est justifiée compte tenu de la caractéristique du produit universitaire. En effet, nous sommes face à un produit dit supérieur où se retrouve une valeur supérieure à l'unité au niveau des élasticités prix et revenu. Etant donné ces caractéristiques, la mise sur pied d'une politique de transfert conditionnel modifierait possiblement les valeurs rattachées à ces deux élasticités, notamment dans le cas des provinces relativement démunies. Conséquemment une subvention conditionnelle accordée à une province pauvre pour la mise sur pied d'un secteur universitaire ne produira pas les effets escomptés.

Nous avons vu que dans le cas des dépenses d'opérations au titre de l'enseignement universitaire, la politique fédérale a procédé de façon inverse.

Dans un premier temps, il est intervenu directement dans le financement des universités provoquant, par le fait, des crises politiques majeures au Québec. Dans un second temps, il implanta simultanément une politique de transfert conditionnel paritaire favorable aux provinces riches et un transfert de points d'impôt (complété par de la péréquation) qui devait produire une subvention égale per capita (soit 15 $ par habitant en 1967-68). Cette politique à double volet était ambiguë parce qu'elle visait deux objectifs; premièrement, l'établissement d'une norme minimale qui était la continuité de sa politique antérieure; deuxièmement, l'élaboration d'une politique dont le but était d'accélérer le développement du réseau universitaire dans quelques provinces qui en manifestaient le désir. Dans un troisième temps, il abandonna la subvention conditionnelle paritaire et étendit sa politique alternative basée sur une subvention égale per capita dans le secteur universitaire à l'ensemble des régimes à frais partagés. Cette dernière étant théoriquement celle qui répond le mieux à des objectifs d'équité et d'efficacité dans un régime fédéral.

Ce dernier accord impliquait une participation intense du gouvernement fédéral dans le FPE. En effet, la mécanique de l'augmentation des fonds transférés au titre de ces programmes se calquait sur le double du rythme d'évolution du PNB per capita canadien. La variation des versements monétaires rattachés à l'entente sur le FPE étant égale à la différence entre deux fois le taux d'accroissement du PNB per capita canadien et l'augmentation du rendement fiscal rattaché au transfert des points d'impôt.

L'analyse comparative de l'effet financier des deux paliers de gouvernements pour les réseaux de l'enseignement supérieur au Québec et en Ontario montre une évolution radicalement différente entre elles. Nous avons constaté dans le cas du Québec que la contribution financière (incluant le transfert fiscal ou non), n'a cessé de croître depuis 1966. Par contre, durant la même période, le gouvernement ontarien réduisit considérablement son effort. La contribution financière du gouvernement fédéral (excluant le transfert fiscal) est demeurée relativement constante au Québec sur l'ensemble de la période. Par contre, en Ontario, cette contribution du fédéral n'a cessé de croître, passant presque du simple au double.

Nous concluons que le gouvernement québécois a assumé jusqu'en 1980-81 ses responsabilités constitutionnelles à l'égard de l'enseignement supérieur relativement à la province voisine. Dans le cas ontarien, nos conclusions seront partagées dans la mesure où l'effort financier du gouvernement ontarien a été considérable dans les années soixante. Cette politique dynamique a eu pour effet de doter la société ontarienne des moyens nécessaires à son développement. Toutefois, la politique qu'elle a suivie dans les années soixante-dix, ne lui a pas nécessairement nui si nous l'exprimons en termes de développement relativement aux autres provinces canadiennes, mais a certainement contribué à nuire au développement de la société canadienne.

Ce programme, institué en 1964, est toujours en vigueur. Toutefois, il ne touche qu'un aspect de l'aide aux étudiants. En effet, il existe un programme de bourses québécois touchant les cycles gradués et sous-gradués. Parallèlement du côté fédéral, un programme de bourses pour les étudiants de niveau gradué est opérationnel depuis longtemps et il est disponible aux étudiants québécois.

## 4.4 Conclusion

En regard à la théorie économique des transferts intergouvernementaux, nous connaîtrons dans le temps, le pattern suivant: dans un premier temps, le gouvernement central procéderait à un transfert de points d'impôt aux provinces, dans un second temps, il accorderait un transfert monétaire et enfin, dans un troisième temps, il mettrait sur pied une politique de transfert conditionnel paritaire.

Cette politique de long terme serait la plus adéquate selon la théorie pour permettre aux provinces d'assumer leurs responsabilités constitutionnelles dans le champ de l'enseignement supérieur. Une telle démarche est justifiée compte tenu de la caractéristique du produit universitaire. En effet, nous sommes face à un produit dit supérieur où se retrouve une valeur supérieure à l'unité au niveau des élasticités prix et revenu. Etant donné ces caractéristiques, la mise sur pied d'une politique de transfert conditionnel modifierait possiblement les valeurs rattachées à ces deux élasticités, notamment dans le cas des provinces relativement démunies. Conséquemment une subvention conditionnelle accordée à une province pauvre pour la mise sur pied d'un secteur universitaire ne produira pas les effets escomptés.

Nous avons vu que dans le cas des dépenses d'opérations au titre de l'enseignement universitaire, la politique fédérale a procédé de façon inverse.

Dans un premier temps, il est intervenu directement dans le financement des universités provoquant, par le fait, des crises politiques majeures au Québec. Dans un second temps, il implanta simultanément une politique de transfert conditionnel paritaire favorable aux provinces riches et un transfert de points d'impôt (complété par de la péréquation) qui devait produire une subvention égale per capita (soit 15 $ par habitant en 1967-68). Cette politique à double volet était ambiguë parce qu'elle visait deux objectifs; premièrement, l'établissement d'une norme minimale qui était la continuité de sa politique antérieure; deuxièmement, l'élaboration d'une politique dont le but était d'accélérer le développement du réseau universitaire dans quelques provinces qui en manifestaient le désir. Dans un troisième temps, il abandonna la subvention conditionnelle paritaire et étendit sa politique alternative basée sur une subvention égale per capita dans le secteur universitaire à l'ensemble des régimes à frais partagés. Cette dernière étant théoriquement celle qui répond le mieux à des objectifs d'équité et d'efficacité dans un régime fédéral.

Ce dernier accord impliquait une participation intense du gouvernement fédéral dans le FPE. En effet, la mécanique de l'augmentation des fonds transférés au titre de ces programmes se calquait sur le double du rythme d'évolution du PNB per capita canadien. La variation des versements monétaires rattachés à l'entente sur le FPE étant égale à la différence entre deux fois le taux d'accroissement du PNB per capita canadien et l'augmentation du rendement fiscal rattaché au transfert des points d'impôt.

L'analyse comparative de l'effet financier des deux paliers de gouvernements pour les réseaux de l'enseignement supérieur au Québec et en Ontario montre une évolution radicalement différente entre elles. Nous avons constaté dans le cas du Québec que la contribution financière (incluant le transfert fiscal ou non), n'a cessé de croître depuis 1966. Par contre, durant la même période, le gouvernement ontarien réduisit considérablement son effort. La contribution financière du gouvernement fédéral (excluant le transfert fiscal) est demeurée relativement constante au Québec sur l'ensemble de la période. Par contre, en Ontario, cette contribution du fédéral n'a cessé de croître, passant presque du simple au double.

Nous concluons que le gouvernement québécois a assumé jusqu'en 1980-81 ses responsabilités constitutionnelles à l'égard de l'enseignement supérieur relativement à la province voisine. Dans le cas ontarien, nos conclusions seront partagées dans la mesure où l'effort financier du gouvernement ontarien a été considérable dans les années soixante. Cette politique dynamique a eu pour effet de doter la société ontarienne des moyens nécessaires à son développement. Toutefois, la politique qu'elle a suivie dans les années soixante-dix, ne lui a pas nécessairement nui si nous l'exprimons en termes de développement relativement aux autres provinces canadiennes, mais a certainement contribué à nuire au développement de la société canadienne.

# Bibliographie


ALBURG, D., CUMMINGS, E.M., EASTERTEN, R.A. (1981). The outlook for higher education: A cohortsize model of enrollment of the college age population 1949-2000. **Review Public Data VSE, 9**, 3, 211-227.

ASSOCIATION DES UNIVERSITÉS ET COLLÈGES DU CANADA (AUCC) (1983). **Compendium des statistiques concernant les universités.** Ottawa.

AULD, D.A.L. (1982). Financing Confederation: Stabilization and harmonization. **Canadian Public Policy, 8**, 3, 307-310.

AULD, D.A.L. (1976). Provincial grants and local governments expenditures. **Public Finance Quarterly, 4**, 295-306.

BANKS, I. (1977). **The provincial distribution of federal government expenditures 1972-73, 1973-74 and 1974-75.** CEC, Ottawa.

BARNETT, R.N., TOPHAM, N. (1982). A critique of a defense of equalizing grants to local governments. **Scot. J. Political Economy, 29**, 1, 111-117.

BARNETT, R.N., TOPHAM, N. (1980). A critique of equalizing grants to local governments. **Scot. J. Political Economy, 27**, 3, 235-249.

BECK, J.H. (1981). Budget maximising bureaucracy and the effects of State aid on school expenditures. **Public Finance Quarterly, v. 2**, 169-182.

BELLAVANCE, Michel. (1980). **Le fédéralisme canadien et les subventions aux universités québécoises. Revue canadienne d'enseignement supérieur, 10**, 2, 1-20.

BERG, I. (1981). The effects of inflation on and in higher education. Annual American scene. **Political Sce. Sc., 456**, 99-111.

BERGSTROM, T.C., GOODMAN, R.P. (1973). Private demand for public goods. **American Economic Review, 63**, 280-296.

BIRD, Richard M. (1979). Financing Canadian government: A quantitative overview. **Canadian tax foundation.**

BOADWAY, Robin, FLATTERS, Frank (1982). **Une analyse économique de la péréquation.** Conseil économique du Canada.

BOADWAY, Robin W. (1980). **Intergovernmental transfers in Canada.** Association canadienne d'études fiscales.

BOWEN, H.R. (1981). Observations on the costs of higher education. **Quarterly Review Economic Business, 21**, 1, 7-57.

BREAK, G. (1982). Financing government in a federal system (Washington, D.C., Brookings Institution). Résumé dans J. Econ. Literature, 20, 1, 117.

BRETON, Albert, SCOTT, A.C. (1978). **The economic constitution of federal States.** Toronto, UTP.

CAMERON, D.M. (1982). Financing Confederation: Equity and efficiency. **Canadian Public Policy, 8**, 3, 299-303.

CANADIAN TAX FOUNDATION. **The national finance. An analysis of the revenues and expenditures of the Government of Canada 1967-68 to 1976-77.** Toronto.

CARTER, Geroge E. (1971). **Canadian constitutional grants since World War II.** Tax Paper number 54, Canadian Tax Foundation, Toronto.

COMITÉ MIXTE DGES-UNIVERSITÉS (1977). **Prévisions des clientèles universitaires québécoises 1976-1991.** MEQ, Service des études et de l'information.

COMMISSION D'ÉTUDE SUR LES UNIVERSITÉS (1979). **Comité d'étude sur l'organisation du système universitaire.** Gouvernement du Québec.

CONSEIL DES UNIVERSITÉS (CU) (1983). **L'impact du financement fédéral sur le développement du réseau universitaire.** No 82.9, Québec.

CONSEIL ÉCONOMIQUE DU CANADA (1982). **Le financement de la Confédération, d'aujourd'hui à demain.** Ottawa.

COTTON, J., O'BRIEN, Thomas (1968). Unconditional versus matching grants: Further comment. **National Tax Journal, 21,** 1.

COURCHESNE, Thomas J. (1983). **The evolution of equalization payments: the BNA Act to the Constitution Act, 1982.** Discussion Paper number 510, Institute for Economic Research, Queen's University.

COURCHESNE, Thomas J. (1974). **Migration, income and employment: Canada 1965-1968.** C.D. Howe Research Institute, Montreal.

COURCHESNE, Thomas J. (1970). Interprovincial migration and economic adjustment. **Canadian Journal of Economics, 3,** 4, 550-576.

COX, J.C. (1981). The interprovincial and international impact of federal grants to provincial governments: Evidence from the Canadian federation. **Public Finance, 36,** 2, 214-228.

COX, J.C. (1978). **Federal grants and regional income distribution in Canada.** Papier présenté à la réunion annuelle de l'Association canadienne de science économique, University of Western Ontario.

CURRENT POPULATION REPORTS (1977). **Projections of the population of the United States: 1977 to 2050.** U.S. Government Printing Office, Washington, D.C., Series number 704, 25.

DAVIS, A., LUCKE, R. (1982). The rich-State-poor-State problem in a federal system. **National Taxation Journal, 35,** 3, 337-363.

DOBELL, A.R. (1982). Financing Confederation: Politics and process. **Canadian Public Policy, 8,** 3, 303-307.

DOYLE, C., CICORELLI, J. (1980). The demand for higher education: A disaggregate approach. **American Economic Review, 24,** 2, 53-55.

FALARDEAU, M. (1980). **Analyse de l'évolution de l'enseignement supérieur à la lumière d'indicateurs socio-économiques.** Comparaison Québec-Ontario de 1974-75 à 1980-81. DGES, MEQ.

FARNHAM, P.G. (1981). The targeting of federal aid: Continued ambivalence. **Public Policy, 29,** 1, 75-92.

FISHER, R.C. (1979). A theoretical view of revenue sharing grants. **National Taxation Journal, 32,** 2, 173-184.

FORGET, Claude (1970). **The power of the purse in a revised constitution.** The Private Planning Association of Canada.

GELSON, J.R. (1980). The effect of matching grants on local authority user charges. **Public Finance, 35,** 3, 372-379.

GIST, J.R., HALL, R.C. (1981). The economics of choice in the allocation of federal grants: A empirical test. **Public Choice, 36,** 1, 63-73.

GOLDMAN, J.L. Jr (1981). Federal funding formulas and the 1980 census. **Public Policy, 29,** 2, 179-196.

GOUVERNEMENT DE L'ONTARIO (1977). **Pourquoi la Confédération veut les dollars qu'elle coûte?** Toronto.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (1980). **Un projet collectif.** Éditeur officiel.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (1979). **Pour une politique québécoise de la recherche scientifique.** Éditeur officiel.

GRAMLICH, E.M. (1977). Intergovernmental grants: A review of the empirical literature in W.E. Oates (Ed.): **The political economy of fiscal federalism.** Lexington Books.

GROUPE DE TRAVAIL PARLEMENTAIRE SUR LES ACCORDS FISCAUX ENTRE LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL ET LES PROVINCES (1981). **Le fédéralisme fiscal au Canada.** Ottawa.

HARDY, Helen M. (1974). Some aspects of federal grants in Canada **Canadian Tax Journal, 22,** 285-295.

HOFGESANG, E.G. (1981). Reforming and cutting back the federal aid system: Implications for State and local governments. **National Taxation Journal, 34,** 3, 307-309.

HOLCOMBE, R.G., Zordhooki, A. (1981). The determinants OF federal grants. **Southern Econ. Journal, 48,** 2, 393-399.

HURTUBISE, R., Rowat, Donald C. (1970). **L'université, la société et le gouvernement.** Rapport de la Commission d'étude sur les relations entre les universités et les gouvernements, Ottawa.

JACKMAN, R., PAPADOCHIE, J. (1981). Local authority education expenditures in England and Wales. Why standards differ and the impact of government grants. **Public Choice, 36,** 3, 425-439.

JONES, Landon Y. (1981). **Great expectations: America and the Baby Boom Generation.** Ballantine Books, N.Y.

JURIAN, B.J. (1979). Matching grants and unconditional grants: The case with « n » goods. **Public Finance, 34,** 2, 234-244.

KING, D.N. (1982). A defense of equalizing grants to local authorities — A critique of equalizing grants of local authorities. **Scot. J. Political Econ., 29,** 1, 103-110.

LE GRAND, J. (1982). The distribution of public expenditures on education. **Economica, 49,** 193, 63-69.

LESLIE, Peter (1980). **Les universités canadiennes d'aujourd'hui à demain: inscriptions, transformations structurelles et financières.** AUCC, septembre.

LÉVESQUE, G. (19..). **Dossier de l'enseignement supérieur,** FAPUQ.

LEVY-GARBOUA, L. (1979). Planification et régulations de l'enseignement supérieur en France. **Économie et sociétés, 13,** 4-5-6, 737-773.

MALEY, J.m. (1971). **The impact of federal grants on provincial budgets: Canada.** Ph.D. Thesis, University of Rochester.

McMAHAN, W.W., WAGNER, A.P. (1981). Expected

returns to investment in higher education. **Journal of Human Resources, 16**, 2, 274-285.

MICHAS, Nicolas A. (1980). Variations in the level of provincial-municipal expenditures in Canada: An econometric analysis. **Public Finance, 34**, 597-613.

MINISTÈRE DES FINANCES (1982). **La péréquation fiscale: complément essentiel au régime d'imposition des provinces**. Québec.

MINISTRE D'ÉTAT À LA SCIENCE ET À LA TECHNOLOGIE (MEST) (1979). **Raison d'être du financement fédéral de la recherche universitaire**. Document explicatif, no 8, Ottawa.

MINISTRES PROVINCIAUX DES FINANCES ET DU TRÉSOR (1983). **Proposition fédérale en vue de réduire sa contribution au financement de la santé et de l'éducation postsecondaire**.

MOORE, A.M., PERRY, J.H., BEACH, D.I. (1966). **The financing of Canadian federalism**. Toronto, Association canadienne d'études fiscales.

NORRIE, K.H., PERCY, M.B., WILSON, L.S. (1982). Financing of Confederation: Principes and practices of equalization. **Canadian Public Policy**, 290-293.

OCDE (197 ique de l'éducation — Canada. Paris.

PETERSEN, J.E. (1981). Reforming and cutting back the federal aid system: Implications for State and local governments. **National Taxation Journal, 34**, 3, 383-388.

ROEMER, A.C. (1981). Reforming and cutting back the federal aid system: Implications for State and local governments. **National Taxation Journal, 34**, 3, 303-306.

ROMER, T. ROSENTHAL, H. (1980). An institutional theory of the effect of intergovernmental grants. **National Taxation Journal, 33**, 4, 351-358.

SCOTT, A. (1982). Financing Confederation: Introduction. **Canadian Public Policy, #**. 3, 283-289.

SECRÉTARIAT D'ÉTAT (1975). **Étude des politiques de l'éducation au Canada**. Ottawa.

SLACK, Enid (1978). **Local fiscal response to intergovernmental transferts**. Papier présenté à la réunion de l'Association canadienne de science économique.

SMITH, David L. (1979). The response of State and local governments to federal grants. **National Tax Journal, 31**. 3.

THE BANK OF NOVA SCOTIA (1977). The new federal-provincial fiscal arrangements. Monthly Review.

THUROW, L.C. (1982). The failure of education as an economic strategy. American Economic Review, 72, 2, 72-76.

THUROW, Lester (1967). Unconditional versus matching grants: A reply. **National Tax Journal, 20**, 348.

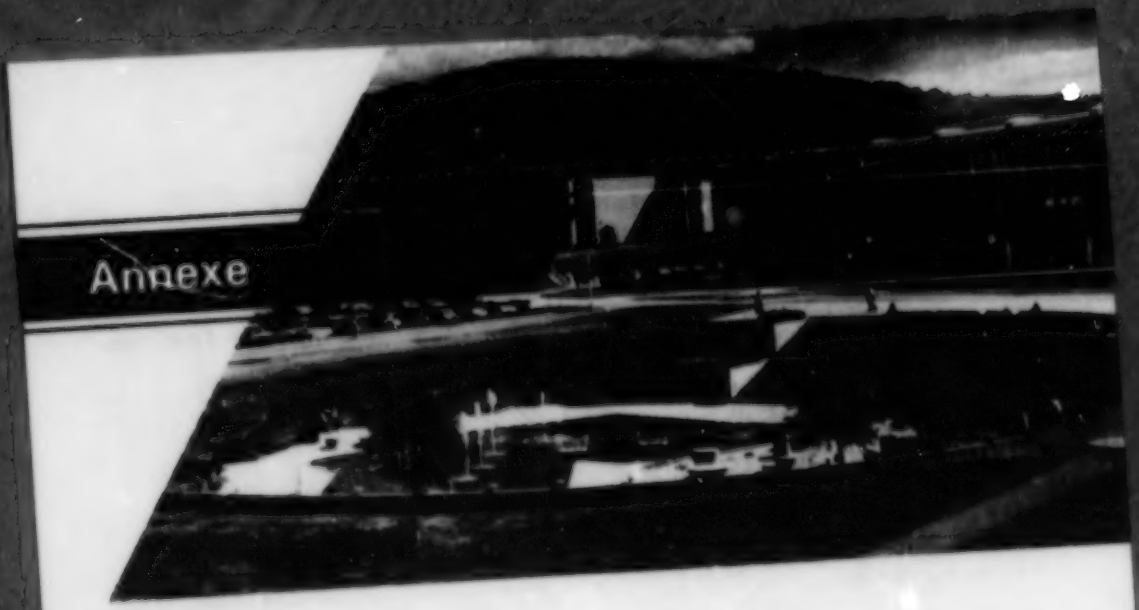
THUROW, Lester (1966). The theory of grants-in-aid. **National Tax Journal, 19**, 4, 373-377.

TOMA, E.F. (1981). Bureaucratic structures and educational spending. **Southern Economic Journal, 47**, 3, 640-654.

VOGEL, R.C., TRUST, R.P. (1979). The response of State governments to economic fluctuation and the allocation of counter — Cyclical revenue sharing grants. **Review Econ. Stat., 61**, 3, 389-400.

VON DER KAMP, J. (1982). Financing Confederation: Transferts and migration. **Canadian Public Policy**, 293-297.

WICKER, R.P. (1981). Reforming and cutting back the federal aid system: Implications for State and local governments. **National Taxation Journal, 34**, 3, 319-320.



# Annexe

## Statistiques

**TABLEAU 1**
**Population**
**,000**

| ANNÉE | QUÉBEC | ONTARIO |
|---|---|---|
| 1951 | 4 056 | 4 598 |
| 1952 | 4 174 | 4 788 |
| 1953 | 4 269 | 4 941 |
| 1954 | 4 388 | 5 115 |
| 1955 | 4 517 | 5 266 |
| 1956 | 4 628 | 5 405 |
| 1957 | 4 769 | 5 636 |
| 1958 | 4 904 | 5 821 |
| 1959 | 5 024 | 5 969 |
| 1960 | 5 142 | 6 111 |
| 1961 | 5 259 | 6 236 |
| 1962 | 5 371 | 6 351 |
| 1963 | 5 481 | 6 481 |
| 1964 | 5 584 | 6 631 |
| 1965 | 5 685 | 6 788 |
| 1966 | 5 781 | 6 961 |
| 1967 | 5 864 | 7 127 |
| 1968 | 5 928 | 7 262 |
| 1969 | 5 985 | 7 385 |
| 1970 | 6 013 | 7 551 |
| 1971 | 6 028 | 7 703 |
| 1972 | 6 054 | 7 810 |
| 1973 | 6 079 | 7 909 |
| 1974 | 6 123 | 8 054 |
| 1975 | 6 179 | 8 172 |
| 1976 | 6 235 | 8 265 |
| 1977 | 6 276 | 8 355 |
| 1978 | 6 273 | 8 444 |
| 1979 | 6 289 | 8 504 |
| 1980 | 6 312 | 8 574 |
| 1981 | 6 340 | 8 625 |
| 1982 | | |
| 1983 | | |

Source: Revue économique, Ministère des Finances, avril 1982, Tableau de référence 2, p. 119.

**TABLEAU 2**

**PIB (prix du marché)**
**000 000 $**

| ANNÉE | QUÉBEC | ONTARIO |
|---|---|---|
| 1983 | | |
| 1982 | 78 316 | 129 970 |
| 1981 | 69 047 | 113 446 |
| 1980 | 62 182 | 02 641 |
| 1979 | 56 092 | 91 309 |
| 1978 | 50 405 | 83 735 |
| 1977 | 46 598 | 76 696 |
| 1976 | 39 762 | 66 230 |
| 1975 | 35 451 | 60 363 |
| 1974 | 30 006 | 51 548 |
| 1973 | 26 258 | 44 763 |
| 1972 | 23 620 | 39 829 |
| 1971 | 21 931 | 36 258 |
| 1970 | 20 534 | 33 944 |
| 1969 | 18 802 | 30 683 |
| 1968 | 17 621 | 27 873 |
| 1967 | 16 292 | 25 594 |
| 1966 | 14 691 | 22 888 |
| 1965 | 13 392 | 20 876 |
| 1964 | 12 081 | 19 009 |
| 1963 | 11 466 | 17 838 |
| 1962 | 10 570 | 16 481 |
| 1961 | | |

Source: 1966-1981: Cat. 13-213, Comptes économiques provinciaux, Tableau 1.

## TABLEAU 3

### Revenus budgétaires — Québec
### 000 000 $

| année | impôts directs | impôts indirects | recettes autonomes | transferts fédéraux | recettes totales |
|---|---|---|---|---|---|
| 1982 | | | | | |
| 1981 | | | | | |
| 1980 | 6 178 | 3 511 | 2 503 | 4 323 | 11 799 |
| 1979 | 6 369 | 3 160 | 2 180 | 3 824 | 11 984 |
| 1978 | 5 716 | 3 055 | 2 009 | 3 751 | 11 004 |
| 1977 | 5 101 | 2 799 | 1 908 | 3 368 | 10 276 |
| 1976 | 4 652 | 2 552 | 1 849 | 3 175 | 9 427 |
| 1975 | 4 402 | 2 400 | 1 827 | 2 857 | 8 685 |
| 1974 | 3 905 | 2 200 | 1 697 | 2 588 | 8 005 |
| 1973 | 3 627 | 2 028 | 1 610 | 2 372 | 7 609 |
| 1972 | 3 268 | 1 854 | 1 612 | 2 295 | 7 017 |
| 1971 | 2 968 | 1 754 | 1 563 | 2 187 | 6 671 |
| 1970 | 2 751 | 1 651 | 1 554 | 2 178 | 6 434 |
| 1969 | 2 550 | 1 561 | 1 551 | 2 060 | 6 172 |
| 1968 | 2 421 | 1 451 | 1 551 | 1 977 | 5 899 |
| 1967 | 2 301 | 1 351 | 1 551 | 1 977 | 5 779 |
| 1966 | 2 201 | 1 251 | 1 551 | 1 977 | 5 679 |
| 1965 | 2 101 | 1 151 | 1 551 | 1 977 | 5 579 |
| 1964 | 2 001 | 1 051 | 1 551 | 1 977 | 5 479 |
| 1963 | 1 901 | 951 | 1 551 | 1 977 | 5 379 |
| 1962 | 1 801 | 851 | 1 551 | 1 977 | 5 279 |
| 1961 | 1 701 | 751 | 1 551 | 1 977 | 5 179 |
| 1960 | 1 601 | 651 | 1 551 | 1 977 | 5 079 |
| 1959 | 1 501 | 551 | 1 551 | 1 977 | 4 979 |
| 1958 | 1 401 | 451 | 1 551 | 1 977 | 4 879 |
| 1957 | 1 301 | 351 | 1 551 | 1 977 | 4 779 |
| 1956 | 1 201 | 251 | 1 551 | 1 977 | 4 679 |
| 1955 | 1 101 | 151 | 1 551 | 1 977 | 4 579 |
| 1954 | 1 001 | 51 | 1 551 | 1 977 | 4 479 |
| 1953 | 901 | | 1 551 | 1 977 | 4 379 |
| 1952 | 801 | | 1 551 | 1 977 | 4 279 |
| 1951 | 701 | | 1 551 | 1 977 | 4 179 |
| 1950 | 601 | | 1 551 | 1 977 | 4 079 |
| 1949 | 501 | | 1 551 | 1 977 | 3 979 |
| 1948 | 401 | | 1 551 | 1 977 | 3 879 |
| 1947 | 301 | | 1 551 | 1 977 | 3 779 |
| 1946 | 201 | | 1 551 | 1 977 | 3 679 |
| 1945 | 101 | | 1 551 | 1 977 | 3 579 |
| 1944 | 1 | | 1 551 | 1 977 | 3 479 |
| 1943 | | | | | |
| 1942 | | | | | |
| 1941 | | | | | |

Source: Statistique Canada, Cat. 13.213, « Comptes économiques provinciaux », Tableau 3.

## TABLEAU 4

### Revenus budgétaires — Ontario
### 000 000 $

| année | impôts directs | impôts indirects | recettes autonomes | transferts fédéraux | recettes totales |
|---|---|---|---|---|---|
| 1982 | | | | | |
| 1981 | | | | | |
| 1980 | 6 713 | 5 455 | 15 175 | 3 825 | 15 175 |
| 1979 | 6 918 | 5 010 | 13 015 | 3 842 | 15 351 |
| 1978 | 6 111 | 4 558 | 12 113 | 3 705 | 14 695 |
| 1977 | 5 375 | 4 100 | 10 435 | 3 451 | 13 886 |
| 1976 | 4 865 | 3 700 | 9 207 | 3 451 | 12 565 |
| 1975 | 4 322 | 3 374 | 8 577 | 3 364 | 11 700 |
| 1974 | 3 777 | 2 979 | 7 496 | 3 000 | 10 276 |
| 1973 | 3 402 | 2 701 | 6 703 | 2 910 | 9 113 |
| 1972 | 3 144 | 2 527 | 6 008 | 2 752 | 8 671 |
| 1971 | 2 918 | 2 345 | 5 263 | 2 555 | 7 818 |
| 1970 | 2 740 | 2 162 | 4 874 | 2 562 | 7 436 |
| 1969 | 2 562 | 2 027 | 4 554 | 2 562 | 7 116 |
| 1968 | 2 427 | 1 892 | 4 252 | 2 562 | 6 814 |
| 1967 | 2 292 | 1 757 | 3 952 | 2 562 | 6 514 |
| 1966 | 2 157 | 1 622 | 3 652 | 2 562 | 6 214 |
| 1965 | 2 022 | 1 487 | 3 352 | 2 562 | 5 914 |
| 1964 | 1 887 | 1 352 | 3 052 | 2 562 | 5 614 |
| 1963 | 1 752 | 1 217 | 2 752 | 2 562 | 5 314 |
| 1962 | 1 617 | 1 082 | 2 452 | 2 562 | 5 014 |
| 1961 | 1 482 | 947 | 2 152 | 2 562 | 4 714 |
| 1960 | 1 347 | 812 | 1 852 | 2 562 | 4 414 |
| 1959 | 1 212 | 677 | 1 552 | 2 562 | 4 114 |
| 1958 | 1 077 | 542 | 1 252 | 2 562 | 3 814 |
| 1957 | 942 | 407 | 952 | 2 562 | 3 514 |
| 1956 | 807 | 272 | 652 | 2 562 | 3 214 |
| 1955 | 672 | 137 | 352 | 2 562 | 2 914 |
| 1954 | 537 | 2 | 52 | 2 562 | 2 614 |
| 1953 | 402 | | | 2 562 | 2 464 |
| 1952 | 267 | | | 2 562 | 2 314 |
| 1951 | 132 | | | 2 562 | 2 164 |
| 1950 | 2 | | | 2 562 | 2 014 |
| 1949 | | | | 2 562 | 1 864 |
| 1948 | | | | 2 562 | 1 714 |
| 1947 | | | | 2 562 | 1 564 |
| 1946 | | | | 2 562 | 1 414 |
| 1945 | | | | 2 562 | 1 264 |
| 1944 | | | | 2 562 | 1 114 |
| 1943 | | | | 2 562 | 964 |
| 1942 | | | | 2 562 | 814 |
| 1941 | | | | 2 562 | 664 |

Source: Statistique Canada, Cat. 13.213, « Comptes économiques provinciaux », Tableau 3.

## TABLEAU 5

### Dépenses au titre de l'enseignement universitaire — Québec
### ,000 $

| année | dépenses totales | dépenses d'opération | recherche subventionnée | capital | bourses, aide aux étudiants (1) | autres (2) | (1) + (2) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1982-83 | | | | | | | |
| 1981-82 | | | | | | | |
| 1980-81 | 1 199 407 | 982 874 | 125 029 | 70 081 | 96 115 | 25 130 | 121 447 |
| 1979-80 | 1 089 089 | 759 039 | 124 501 | 98 308 | 71 817 | 32 496 | 104 313 |
| 1978-79 | 979 390 | 695 016 | 113 241 | 103 291 | 58 630 | 8 422 | 67 052 |
| 1977-78 | 898 255 | 617 759 | 104 786 | 97 734 | 59 092 | 48 144 | 87 236 |
| 1976-77 | 710 921 | 528 075 | 78 698 | 48 379 | 50 094 | 15 675 | 65 879 |
| 1975-76 | 651 959 | 454 986 | 69 246 | 66 032 | 46 900 | 14 476 | 61 376 |
| 1974-75 | 567 050 | 370 128 | 60 186 | 61 407 | 36 917 | 16 021 | 95 738 |
| 1973-74 | 498 179 | 298 570 | 52 915 | 35 471 | 38 001 | 16 022 | 54 023 |
| 1972-73 | 385 529 | 283 773 | 47 998 | 38 248 | 34 062 | 3 458 | 37 520 |
| 1971-72 | 366 377 | 233 232 | 43 819 | 48 029 | 38 812 | 2 485 | 41 297 |
| 1970-71 | 349 033 | 219 887 | 36 489 | 61 083 | 29 430 | 2 464 | 31 894 |
| 1969-70 | 315 750 | 198 818 | 32 021 | 32 659 | 30 645 | 1 012 | 31 657 |
| 1968-69 | 295 538 | 161 023 | 28 805 | 30 670 | 19 320 | 4 911 | 24 240 |
| 1967-68 | 270 215 | 159 676 | 24 742 | 61 586 | 19 824 | 4 387 | 24 211 |
| 1966-67 | 253 279 | 133 233 | 21 125 | 36 734 | 17 727 | 4 480 | 22 207 |
| 1965-66 | 191 531 | 108 188 | 16 491 | 66 987 | 10 284 | 661 | 10 945 |
| 1964-65 | 175 410 | 98 508 | 12 895 | 66 770 | 8 767 | 540 | 9 307 |
| 1963-64 | 148 795 | 78 219 | 10 733 | 64 241 | 7 102 | 598 | 7 660 |
| 1962-63 | 126 441 | 67 403 | 9 230 | 42 089 | 6 413 | 607 | 6 813 |
| 1961-62 | 103 767 | 59 052 | 8 430 | 27 706 | 4 580 | 389 | 4 970 |
| 1960-61 | 73 709 | 50 934 | 6 454 | 13 020 | 2 563 | 272 | 2 855 |
| 1959-60 | 52 629 | 33 699 | 5 656 | 11 031 | 2 063 | 189 | 2 252 |
| 1958-59 | 43 721 | 29 630 | 4 984 | 8 370 | 1 131 | 206 | 1 337 |
| 1957-58 | 46 013 | 27 929 | 3 988 | 12 782 | 1 155 | 159 | 1 314 |
| 1956-57 | 32 982 | 20 300 | 3 864 | 6 774 | 1 458 | 136 | 1 634 |
| 1955-56 | 30 915 | 21 175 | 3 207 | 4 129 | 1 376 | 671 | 1 689 |
| 1954-55 | 32 473 | 21 899 | 5 051 | 3 570 | 1 810 | 347 | 2 157 |
| 1953-54 | 18 469 | 10 722 | 2 351 | .. | .. | .. | .. |
| 1952-53 | 16 569 | 10 558 | 1 841 | .. | .. | .. | .. |
| 1951-52 | 15 730 | | | .. | .. | .. | .. |
| 1950-51 | 13 345 | | | .. | .. | .. | .. |

## TABLEAU 6

### Provenance de fonds — Québec
### ,000 $

| ANNÉE | DÉPENSES TOTALES | GOUVERNEMENT FÉDÉRAL | GOUVERNEMENT PROVINCIAL | DROITS DE SCOLARITÉ | AUTRES |
|---|---|---|---|---|---|
| 1982-83 | | | | | |
| 1981-82 | | | | | |
| 1980-81 | 1 199 407 | 102 341 | 906 190 | 82 012 | 108 864 |
| 1979-80 | 1 089 009 | 99 585 | 784 197 | 77 638 | 117 589 |
| 1978-79 | 979 390 | 103 925 | 708 702 | 76 228 | 90 535 |
| 1977-78 | 895 765 | 94 119 | 661 947 | 70 521 | 71 670 |
| 1976-77 | 718 921 | 81 066 | 539 060 | 67 908 | 35 888 |
| 1975-76 | 651 959 | 74 131 | 456 989 | 58 167 | 62 672 |
| 1974-75 | 567 859 | 63 983 | 359 791 | 54 591 | 69 494 |
| 1973-74 | 440 579 | 63 894 | 288 502 | 51 027 | 37 156 |
| 1972-73 | 385 539 | 57 778 | 252 269 | 48 092 | 27 400 |
| 1971-72 | 358 377 | 52 477 | 223 545 | 43 646 | 38 714 |
| 1970-71 | 349 033 | 42 545 | 188 120 | 42 136 | 77 032 |
| 1969-70 | 315 750 | 37 785 | 163 535 | 41 585 | 72 854 |
| 1968-69 | 285 538 | 36 900 | 130 474 | 43 128 | 35 036 |
| 1967-68 | 270 516 | 32 798 | 140 066 | 46 449 | 51 202 |
| 1966-67 | 213 279 | 22 467 | 105 684 | 43 297 | 40 831 |
| 1965-66 | 191 531 | 16 526 | 89 419 | 36 947 | 48 639 |
| 1964-65 | 175 410 | 14 034 | 95 625 | 29 410 | 36 341 |
| 1963-64 | 140 795 | 13 653 | 77 031 | 27 114 | 22 987 |
| 1962-63 | 126 441 | 10 470 | 71 594 | 21 279 | 23 098 |
| 1961-62 | 100 767 | 9 698 | 59 355 | 18 931 | 12 783 |
| 1960-61 | 73 260 | 6 944 | 33 916 | 14 850 | 17 550 |
| 1959-60 | 52 629 | 4 541 | 18 919 | 13 944 | 15 225 |
| 1958-59 | 43 721 | 3 687 | 16 180 | 11 588 | 12 266 |
| 1957-58 | 46 013 | 2 543 | 21 452 | 10 927 | 11 091 |
| 1956-57 | 32 592 | 2 250 | 9 367 | 6 403 | 14 568 |
| 1955-56 | 36 355 | 3 375 | 17 047 | 5 772 | 10 161 |
| 1954-55 | 32 673 | 2 850 | 14 673 | 6 304 | 8 796 |
| 1953-54 | 18 409 | | | | |
| 1952-53 | 16 549 | | | | |
| 1951-52 | 15 730 | | | | |
| 1950-51 | 13 345 | | | | |

## TABLEAU 7

### Dépenses au titre de l'enseignement universitaire selon la provenance des fonds — Québec
### ,000 $

| ANNÉE | FONCTIONNEMENT GÉNÉRAL | GOUVERNEMENT | | RECHERCHE SUBVENTIONNÉE | GOUVERNEMENT | | AIDE AUX ÉTUDIANTS | GOUVERNEMENT | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | FÉDÉRAL | PROVINCIAL | | FÉDÉRAL | PROVINCIAL | | FÉDÉRAL | PROVINCIAL |
| 1982-83 | | | | | | | | | |
| 1981-82 | | | | | | | | | |
| 1980-81 | 860 874 | 13 128 | 747 588 | 125 049 | 85 732 | 27 293 | 95 115 | 22 481 | 72 634 |
| 1979-80 | 769 039 | 11 050 | 645 059 | 124 561 | 83 845 | 26 767 | 71 817 | 23 206 | 48 611 |
| 1978-79 | 695 816 | 10 700 | 582 689 | 113 291 | 59 000 | 27 120 | 58 430 | 23 753 | 34 677 |
| 1977-78 | 617 750 | 9 756 | 523 151 | 104 120 | 58 089 | 29 670 | 69 642 | 19 791 | 50 051 |
| 1976-77 | 520 075 | 10 502 | 457 190 | 78 830 | 43 960 | 18 195 | 58 094 | 20 217 | 29 877 |
| 1975-76 | 454 906 | 7 457 | 387 918 | 69 744 | 42 417 | 13 266 | 48 909 | 19 034 | 27 864 |
| 1974-75 | 390 538 | 8 976 | 295 620 | 60 186 | 37 628 | 10 840 | 38 917 | 16 970 | 19 947 |
| 1973-74 | 296 530 | 7 684 | 230 468 | 53 915 | 34 536 | 9 123 | 29 683 | 17 159 | 16 402 |
| 1972-73 | 283 773 | 8 638 | 200 640 | 47 998 | 31 877 | 9 071 | 31 883 | 19 186 | 15 798 |
| 1971-72 | 233 232 | 5 788 | 170 362 | 43 819 | 28 651 | 6 755 | 38 817 | 17 731 | 15 081 |
| 1970-71 | 219 057 | 4 475 | 140 226 | 36 989 | 24 083 | 6 546 | 29 430 | 11 206 | 18 224 |
| 1969-70 | 200 018 | 5 188 | 109 531 | 32 605 | 23 988 | 4 614 | 26 445 | 8 615 | 21 830 |
| 1968-69 | 161 803 | 4 706 | 83 709 | 28 888 | 21 135 | 3 686 | 19 329 | 7 017 | 12 312 |
| 1967-68 | 150 676 | 3 619 | 80 067 | 24 742 | 21 582 | 1 160 | 19 025 | 4 702 | 14 323 |
| 1966-67 | 133 113 | 3 773 | 82 279 | 21 125 | 18 300 | 967 | 17 777 | 2 997 | 15 130 |
| 1965-66 | 106 908 | 3 038 | 65 585 | 18 691 | 17 005 | 1 067 | 18 284 | 1 439 | 9 864 |
| 1964-65 | 88 588 | 2 780 | 54 933 | 17 895 | 16 828 | 1 067 | 9 747 | 1 792 | 7 955 |
| 1963-64 | 76 219 | 2 565 | 51 959 | 10 733 | 9 270 | 1 463 | 7 107 | 993 | 6 197 |
| 1962-63 | 67 808 | 2 080 | 39 949 | 9 230 | 8 227 | 1 003 | 6 413 | 770 | 5 643 |
| 1961-62 | 59 692 | 1 995 | 39 783 | 8 030 | 6 895 | 1 135 | 6 598 | 672 | 5 926 |
| 1960-61 | 50 034 | 2 000 | 28 598 | 6 456 | 5 004 | 1 452 | 4 983 | 545 | 4 438 |
| 1959-60 | 33 099 | 1 878 | 11 977 | 5 098 | 3 883 | 1 215 | 3 583 | 86 | 2 497 |
| 1958-59 | 29 038 | - | - | 4 984 | 3 732 | 919 | 3 063 | 97 | 1 966 |
| 1957-58 | 27 919 | - | - | 3 888 | 3 199 | 689 | 3 131 | - | 1 122 |
| 1956-57 | 20 380 | - | - | 2 888 | 1 988 | 379 | 3 165 | 181 | 984 |
| 1955-56 | 21 179 | 2 706 | 11 878 | 5 207 | 2 930 | - | 2 498 | 282 | 1 298 |
| 1954-55 | 21 095 | - | - | 5 043 | - | - | 1 378 | 388 | 1 090 |
| 1953-54 | 18 723 | - | - | 2 383 | - | - | 1 810 | 383 | 1 427 |
| 1952-53 | 16 548 | - | - | 1 891 | - | - | | | |

## TABLEAU 8

### Dépenses au titre de l'enseignement universitaire — Ontario ,000 $

| ANNÉE | DÉPENSES TOTALES | DÉPENSES D'OPÉRATION | RECHERCHE SUBVENTIONNÉE | CAPITAL | BOURSE, AIDE AUX ÉTUDIANTS (1) | AUTRES (2) | (1) + (2) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1982-83 | | | | | | | |
| 1981-82 | | | | | | | |
| 1980-81 | 1 574 886 | 1 137 774 | 188 002 | 56 612 | 206 114 | 80 363 | 184 477 |
| 1979-80 | 1 427 410 | 1 029 739 | 170 016 | 28 469 | 181 405 | 98 743 | 280 148 |
| 1978-79 | 1 350 585 | 973 144 | 148 939 | 32 094 | 184 271 | 102 109 | 286 478 |
| 1977-78 | 1 287 570 | 932 370 | 128 000 | 30 688 | 66 486 | 80 479 | 175 915 |
| 1976-77 | 1 177 205 | 859 038 | 114 049 | 35 933 | 68 680 | 76 401 | 167 081 |
| 1975-76 | 1 075 332 | 766 059 | 101 866 | 42 747 | 77 000 | 66 830 | 144 696 |
| 1974-75 | 958 032 | 683 014 | 96 109 | 51 720 | 63 958 | 82 191 | 146 130 |
| 1973-74 | 861 647 | 590 147 | 78 410 | 119 424 | 63 239 | 10 327 | 73 666 |
| 1972-73 | 786 463 | 539 238 | 73 165 | 111 906 | 52 280 | 10 082 | 62 462 |
| 1971-72 | 807 904 | 530 083 | 71 004 | 141 898 | 61 725 | 3 262 | 64 987 |
| 1970-71 | 756 578 | 461 213 | 67 411 | 195 238 | 68 157 | 3 486 | 71 643 |
| 1969-70 | 700 806 | 388 741 | 64 780 | 183 030 | 55 179 | 15 617 | 70 796 |
| 1968-69 | 609 195 | 318 829 | 54 040 | 182 233 | 47 209 | 4 599 | 51 293 |
| 1967-68 | 487 211 | 246 284 | 48 208 | 195 863 | 23 402 | 7 307 | 30 709 |
| 1966-67 | 381 762 | 183 737 | 36 150 | 144 569 | 14 774 | 4 536 | 19 310 |
| 1965-66 | 274 784 | 139 792 | 28 274 | 112 910 | 10 685 | 1 123 | 11 808 |
| 1964-65 | 212 281 | 103 701 | 19 634 | 83 042 | 4 536 | 648 | 5 184 |
| 1963-64 | 157 174 | 85 844 | 12 619 | 54 108 | 3 597 | 599 | 4 196 |
| 1962-63 | 119 980 | 70 807 | 10 746 | 34 888 | 3 288 | 470 | 3 758 |
| 1961-62 | 103 189 | 59 838 | 9 285 | 32 147 | 1 593 | 428 | 1 979 |
| 1960-61 | 99 900 | 53 080 | 7 131 | 35 422 | 1 599 | 407 | 1 986 |
| 1959-60 | 88 471 | 47 344 | 6 369 | 27 721 | 1 648 | 293 | 2 040 |
| 1958-59 | 78 209 | 43 206 | 5 147 | 26 656 | 554 | 559 | 1 113 |
| 1957-58 | 58 993 | 35 958 | 3 700 | 18 081 | 488 | 346 | 834 |
| 1956-57 | 41 935 | 31 081 | 3 675 | 6 977 | 471 | 261 | 1 732 |
| 1955-56 | 34 297 | 27 194 | 3 199 | 3 903 | 903 | 203 | 1 106 |
| 1954-55 | 34 448 | 24 980 | 2 787 | 6 732 | 819 | 190 | 1 009 |
| 1953-54 | 31 629 | 21 187 | 2 585 | - | - | - | - |
| 1952-53 | 25 984 | 18 183 | 2 374 | - | - | - | - |
| 1951-52 | 20 328 | ..... 16 133 ..... | | - | - | - | - |
| 1950-51 | 21 232 | | | - | - | - | - |

## TABLEAU 9

### Provenance de fonds — Ontario ,000 $

| ANNÉE | DÉPENSES TOTALES | GOUVERNEMENT FÉDÉRAL | GOUVERNEMENT PROVINCIAL | DROITS DE SCOLARITÉ | AUTRES |
|---|---|---|---|---|---|
| 1982-83 | | | | | |
| 1981-82 | | | | | |
| 1980-81 | 1 574 886 | 177 272 | 1 086 204 | 185 333 | 150 497 |
| 1979-80 | 1 427 410 | 148 727 | 1 006 692 | 160 189 | 111 810 |
| 1978-79 | 1 350 585 | 136 981 | 966 973 | 150 424 | 104 387 |
| 1977-78 | 1 287 570 | 135 486 | 902 866 | 152 659 | 96 557 |
| 1976-77 | 1 177 205 | 127 640 | 833 036 | 138 129 | 81 480 |
| 1975-76 | 1 075 332 | 117 629 | 734 677 | 120 080 | 92 964 |
| 1974-75 | 958 032 | 107 071 | 633 926 | 118 273 | 98 762 |
| 1973-74 | 861 647 | 90 540 | 565 519 | 110 313 | 95 235 |
| 1972-73 | 786 463 | 83 974 | 516 812 | 101 990 | 85 687 |
| 1971-72 | 807 904 | 77 620 | 529 458 | 108 133 | 92 693 |
| 1970-71 | 756 578 | 74 029 | 501 150 | 76 526 | 84 873 |
| 1969-70 | 700 806 | 70 586 | 500 123 | 67 451 | 62 646 |
| 1968-69 | 609 195 | 64 692 | 444 981 | 58 421 | 41 531 |
| 1967-68 | 487 211 | 45 581 | 335 507 | 49 199 | 56 924 |
| 1966-67 | 381 762 | 42 729 | 238 635 | 47 700 | 52 680 |
| 1965-66 | 274 784 | 35 478 | 167 197 | 34 978 | 39 131 |
| 1964-65 | 212 281 | 32 767 | 96 482 | 29 845 | 53 787 |
| 1963-64 | 157 174 | 27 149 | 70 441 | 23 479 | 36 106 |
| 1962-63 | 119 980 | 24 638 | 46 719 | 20 367 | 28 255 |
| 1961-62 | 103 189 | 20 248 | 43 379 | 17 928 | 21 634 |
| 1960-61 | 99 900 | 22 081 | 38 781 | 15 367 | 23 671 |
| 1959-60 | 88 471 | 18 583 | 32 408 | 13 192 | 24 307 |
| 1958-59 | 78 209 | 14 042 | 29 676 | 11 087 | 23 479 |
| 1957-58 | 58 993 | 9 705 | 28 839 | 10 447 | 9 722 |
| 1956-57 | 41 935 | 7 823 | 15 061 | 9 495 | 9 566 |
| 1955-56 | 34 297 | 4 884 | 18 464 | 7 978 | 3 351 |
| 1954-55 | 34 448 | 3 903 | 18 322 | 7 617 | 6 606 |
| 1953-54 | 31 629 | | | | |
| 1952-53 | 25 984 | | | | |
| 1951-52 | 20 328 | | | | |
| 1950-51 | 21 232 | | | | |

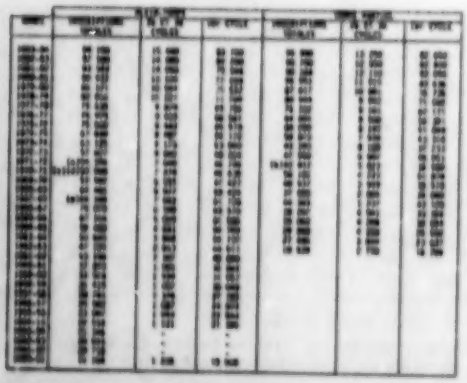
## TABLEAU 10

### Dépenses au titre de l'enseignement universitaire selon la provenance des fonds — Ontario ,000 $

| ANNÉE | FONCTIONNEMENT GÉNÉRAL | GOUVERNEMENT FÉDÉRAL | GOUVERNEMENT PROVINCIAL | RECHERCHE SUBVENTIONNÉE | GOUVERNEMENT FÉDÉRAL | GOUVERNEMENT PROVINCIAL | AIDE AUX ÉTUDIANTS | GOUVERNEMENT FÉDÉRAL | GOUVERNEMENT PROVINCIAL |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1982-83 | | | | | | | | | |
| 1981-82 | | | | | | | | | |
| 1980-81 | 1 137 716 | 22 037 | 860 814 | 168 087 | 112 968 | 30 375 | 105 114 | 35 918 | 60 196 |
| 1979-80 | 1 020 735 | 21 267 | 796 995 | 170 076 | 92 289 | 28 970 | 101 408 | 34 961 | 66 446 |
| 1978-79 | 973 144 | 19 388 | 756 725 | 146 939 | 76 793 | 28 432 | 100 174 | 40 256 | 60 119 |
| 1977-78 | 932 370 | 16 998 | 719 863 | 129 605 | 71 079 | 23 384 | 95 466 | 34 091 | 61 375 |
| 1976-77 | 889 484 | 13 854 | 676 304 | 114 689 | 64 718 | 19 042 | 86 680 | 41 258 | 45 422 |
| 1975-76 | 788 029 | 11 636 | 580 242 | 101 856 | 58 957 | 17 103 | 77 000 | 35 352 | 41 648 |
| 1974-75 | 685 814 | 12 627 | 497 965 | 95 109 | 57 165 | 13 762 | 63 590 | 30 354 | 33 236 |
| 1973-74 | 590 167 | 9 280 | 436 399 | 78 410 | 49 558 | 11 965 | 63 339 | 28 709 | 34 630 |
| 1972-73 | 539 228 | 7 738 | 401 439 | 73 169 | 48 533 | 4 588 | 57 280 | 25 672 | 31 608 |
| 1971-72 | 530 055 | 3 883 | 404 301 | 71 001 | 48 713 | 10 788 | 54 723 | 29 633 | 25 090 |
| 1970-71 | 481 713 | 6 621 | 348 230 | 67 411 | 42 422 | 13 382 | 46 152 | 28 995 | 17 157 |
| 1969-70 | 382 241 | 4 925 | 292 639 | 64 289 | 36 714 | 14 695 | 38 991 | 31 234 | 7 757 |
| 1968-69 | 318 829 | 4 598 | 235 431 | 56 640 | 33 615 | 14 244 | 35 160 | 25 971 | 9 189 |
| 1967-68 | 266 744 | 4 630 | 182 538 | 48 398 | 27 363 | 9 584 | 29 602 | 22 424 | 7 178 |
| 1966-67 | 191 737 | 26 377 | 62 760 | 38 158 | 19 077 | 7 899 | 14 776 | 3 790 | 10 986 |
| 1965-66 | 135 397 | 19 020 | 65 000 | 28 274 | 11 648 | 6 191 | 10 068 | 2 943 | 7 125 |
| 1964-65 | 103 751 | 16 779 | 47 051 | 19 634 | 10 259 | 4 675 | 6 536 | 2 029 | 2 508 |
| 1963-64 | 81 844 | 17 951 | 36 358 | 12 619 | 5 998 | 1 331 | 3 997 | 1 652 | 2 345 |
| 1962-63 | 70 607 | 14 952 | 27 613 | 10 916 | 6 599 | 1 073 | 3 958 | 1 488 | 2 470 |
| 1961-62 | 59 888 | 11 732 | 22 973 | 9 385 | 5 859 | 1 211 | 3 551 | 1 228 | 2 323 |
| 1960-61 | 51 688 | 13 158 | 21 025 | 7 131 | 4 063 | 959 | 3 280 | 1 151 | 2 129 |
| 1959-60 | 47 148 | 12 996 | 17 721 | 6 364 | 3 883 | 820 | 3 148 | 1 159 | 1 989 |
| 1958-59 | 43 295 | .. | .. | 5 147 | 3 232 | 619 | 1 044 | 773 | 271 |
| 1957-58 | 35 966 | .. | .. | 3 998 | 1 985 | 489 | 984 | 45 | 939 |
| 1956-57 | 31 091 | .. | .. | 3 675 | 1 930 | 179 | 698 | 184 | 514 |
| 1955-56 | 27 154 | 3 930 | 11 499 | 3 196 | 2 106 | .. | 971 | 289 | 683 |
| 1954-55 | 25 950 | .. | .. | 2 767 | .. | .. | 901 | 276 | 625 |
| 1953-54 | 21 107 | .. | .. | 2 595 | .. | .. | 819 | 315 | 504 |
| 1952-53 | 19 103 | .. | .. | 2 274 | .. | .. | | | |

## TABLEAU 11

### Inscriptions universitaires — Québec Unité



(a) Excluent les inscriptions en vue d'un diplôme non universitaire (CEGEP)

(b) 13 [illegible] inscriptions ont été estimées (voir Cat. 81-595, 1973-74 et 1973-74, Analyse des données, section 5, p. 8)

(c) Excluent les étudiants inscrits en vue d'un diplôme non universitaire au CEGEP

(d) Section d'hiver

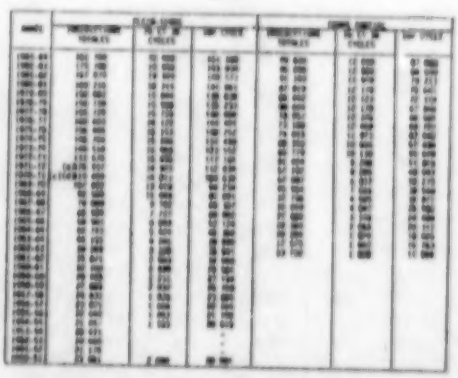
(e) Excluent Québec-lettres et nouveau cours collégial

Remarques: De 1970-71 à 1980-81, il est impossible de dénombrer les étudiants inscrits dans les collèges à [illegible] de ceux qui l'étaient dans les universités

Pour 1980-81 et 1981-82: Cat. 81-220, données préliminaires

## TABLEAU 12

### Inscriptions universitaires — Ontario Unité



(a) Excluent les inscriptions en vue d'un diplôme non universitaire (CEGEP)

(c) Idem à Québec

(d) Idem à Québec

## TABLEAU 13

**Indice des prix à la consommation — Canada**

| ANNÉES | IPC 1961 = 100 | IPC 1971 = 100 | 1981 = 100 |
|---|---|---|---|
| 1951 | 88,0 | 65,9 | 27,0 |
| 1952 | 90,2 | 67,6 | 28,5 |
| 1953 | 89,4 | 67,0 | 27,3 |
| 1954 | 89,9 | 67,3 | 28,4 |
| 1955 | 90,1 | 67,5 | 28,5 |
| 1956 | 91,0 | 68,5 | 28,9 |
| 1957 | 94,3 | 70,6 | 29,8 |
| 1958 | 96,8 | 72,5 | 30,6 |
| 1959 | 97,0 | 73,3 | 30,9 |
| 1960 | 99,1 | 74,2 | 31,3 |
| 1961 | 100,0 | 74,9 | 31,6 |
| 1962 | 101,2 | 75,8 | 32,0 |
| 1963 | 103,0 | 77,2 | 32,6 |
| 1964 | 104,8 | 78,5 | 33,2 |
| 1965 | 107,6 | 80,6 | 34,0 |
| 1966 | 111,4 | 83,5 | 35,2 |
| 1967 | 115,4 | 86,5 | 36,5 |
| 1968 | 120,1 | 90,0 | 38,0 |
| 1969 | 125,5 | 94,1 | 39,7 |
| 1970 | 129,7 | 97,2 | 41,0 |
| 1971 | 133,4 | 100,0 | 42,2 |
| 1972 | | 103,0 | 43,5 |
| 1973 | | 112,8 | 47,6 |
| 1974 | | 125,0 | 52,8 |
| 1975 | | 138,5 | 58,5 |
| 1976 | | 148,9 | 62,9 |
| 1977 | | 160,8 | 67,9 |
| 1978 | | 175,1 | 73,9 |
| 1979 | | 191,2 | 80,7 |
| 1980 | | 210,4 | 88,8 |
| 1981 | | 236,9 | 100,0 |

**Source: Ministère des Finances, Ottawa.**
**Revue Économique, avril 1982, tableau 44**
**Revue Économique, avril 1972, tableau 48**

## TABLEAU 14

**Federal-Provincial Fiscal Arrangements Acts, 1967, 1972.**
**Components of Total Federal Contribution — Province of Quebec**
**(in million dollars)**

| Years | Total Federal Contribution | Federal Revenue Reduction | % of federal Contribution | Cash Payments | % of Federal Contribution |
|---|---|---|---|---|---|
| 1967-68 | 137,4 | 67,7 | 49,2 | 69,7 | 50,8 |
| 1968-69 | 150,3 | 75,1 | 49,9 | 75,4 | 50,1 |
| 1969-70 | 184,8 | 87,2 | 47,2 | 97,6 | 52,8 |
| 1970-71 | 227,4 | 96,3 | 42,3 | 131,1 | 57,7 |
| 1971-72 | 275,2 | 111,7 | 40,6 | 163,5 | 59,4 |
| 1972-73 | 315,8 | 133,0 | 42,1 | 182,8 | 57,9 |
| 1973-74 | 386,5 | 173,4 | 44,8 | 213,0 | 55,2 |
| 1974-75 | 485,8 | 208,0 | 42,7 | 237,8 | 57,3 |
| 1975-76 | 537,8 | 256,2 | 47,6 | 281,7 | 52,4 |
| 1976-77 | 609,2 | 280,5 | 46,0 | 328,7 | 54,0 |
| TOTAL | 3 227,1 $ | 1 492,0 $ | 46,2 $ | 1 735,8 $ | 53,8 $ |

**Source: Secrétariat d'État, « Federal-Provincial Arrangements Acts 1967 and 1972 and Post-Secondary Education Payment and Stabilization », Dec. 1982.**

## TABLEAU 15

**Federal-Provincial Fiscal Arrangements Acts, 1967, 1972.**
**Components of Total Federal Contribution — Province of Ontario**
**(in million dollars)**

| Years | Total Federal Contribution | Federal Revenue Reduction | % of federal Contribution | Cash Payments | % of Federal Contribution |
|---|---|---|---|---|---|
| 1967-68 | 148,9 | 97,3 | 65,3 | 51,6 | 34,7 |
| 1968-69 | 197,6 | 119,0 | 60,2 | 78,6 | 39,8 |
| 1969-70 | 299,6 | 180,1 | 56,4 | 100,5 | 43,6 |
| 1970-71 | 299,4 | 156,2 | 52,2 | 143,2 | 47,8 |
| 1971-72 | 365,4 | 181,8 | 52,8 | 183,6 | 47,8 |
| 1972-73 | 388,6 | 210,4 | 59,0 | 180,2 | 41,0 |
| 1973-74 | 498,2 | 270,9 | 60,6 | 100,3 | 31,4 |
| 1974-75 | 493,6 | 329,4 | 70,1 | 140,2 | 29,8 |
| 1975-76 | 540,1 | 370,3 | 72,2 | 180,6 | 29,8 |
| 1976-77 | 605,7 | 427,2 | 70,6 | 178,6 | 29,4 |
| TOTAL | 3 629,6 $ | 2 356,6 $ | 64,1 $ | 1 383,0 $ | 35,9 $ |

**Source: Secrétariat d'État, « Federal-Provincial Arrangements Acts 1967 and 1972 and Post-Secondary Education Payment and Stabilization », Dec. 1982.**

## TABLEAU 16

**Le transfert fiscal (incluant la péréquation et la garantie de recettes) à la province de Québec au titre de l'enseignement postsecondaire**
**(000 000 $)**

| ANNÉE | IRP* | | IRC** | | TOTAL-TOTAL | GARANTIE DE RECETTES | TOTAL |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | ABP | PÉRÉQUATION | IRC | PÉRÉQUATION | | | |
| 1967 | 82,0 | 0,0 | 13,2 | | 63,6 | - | 63,0 |
| 1968 | 90,0 | 11,2 | 15,2 | | 76,0 | - | 76,0 |
| 1969 | 97,2 | 10,0 | 15,7 | | 87,7 | - | 87,7 |
| 1970 | 87,2 | 15,0 | 16,0 | | 86,0 | - | 86,0 |
| 1971 | 77,0 | 15,0 | 14,2 | | 107,0 | - | 107,0 |
| 1972 | 93,7 | 15,0 | 15,2 | 0,0 | 130,3 | 2,5 | 132,0 |
| 1973 | 112,9 | 16,0 | 26,1 | 0,0 | 161,1 | 12,6 | 173,7 |
| 1974 | 137,7 | 19,1 | 31,6 | 0,0 | 186,0 | 10,1 | 206,1 |
| 1975 | 148,1 | 24,0 | 38,3 | 11,1 | 219,5 | 21,0 | 240,9 |
| 1976 | 155,2 | 19,1 | 39,0 | 0,0 | 256,5 | 33,1 | 289,6 |

* Impôt sur le revenu des particuliers
** Impôt sur le revenu des corporations

**Source: Ministère des Finances, Direction des relations financières intergouvernementales, Québec, 84.01.23**

## TABLEAU 17

**La répartition en % (exprimé sur la base du tableau 14) du transfert fédéral à la province de Québec au titre de l'enseignement postsecondaire (excluant le transfert en espèces)**

| ANNÉES | TRANSFERT FISCAL | PÉRÉQUATION | GARANTIE DE RECETTES | PÉRÉQUATION PLUS GARANTIE DE RECETTES |
|---|---|---|---|---|
| 1967-68 | 42,7 | 6,5 | | |
| 1968-69 | 42,8 | 7,3 | | |
| 1969-70 | 33,2 | 8,0 | | |
| 1970-71 | 36,1 | 6,2 | | |
| 1971-72 | 30,6 | 6,0 | | |
| 1972-73 | 35,5 | 5,0 | 0,0 | 5,0 |
| 1973-74 | 35,9 | 5,7 | 3,2 | 8,9 |
| 1974-75 | 38,0 | 5,5 | 3,2 | 8,7 |
| 1975-76 | 37,7 | 7,7 | 4,4 | 12,1 |
| 1976-77 | 38,3 | 6,4 | 5,5 | 11,9 |

**Source: Tableaux 14 et 18 (% of Federal Contribution)**

## TABLEAU 18

**Les transferts fédéraux à la province de Québec au titre du FPE (000 $)**

Versement en espèces

| ANNÉE | CONTRIBUTION DE BASE EN ESPÈCES | PAIEMENT DE RAJUSTEMENT | PAIEMENT D'ÉGALISATION | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1977-78 | 935 294 | 202 105 | | | | |
| 1978-79 | 1 038 907 | 212 088 | | | | |
| 1979-80 | 1 156 595 | 214 092 | | | | |
| 1980-81 | 1 288 238 | 195 083 | - | 23 [illegible] | [illegible] | 1 [illegible] |
| 1981-82 | 1 424 154 | 189 [illegible] | | 161 150 | 10 245 | 1 [illegible] |

Transfert fiscal

| ANNÉE | IRP* | IRC** | TOTAL |
|---|---|---|---|
| 1977-78 | 620 000 | 32 212 | 652 [illegible] |
| 1978-79 | 701 001 | 41 077 | 742 [illegible] |
| 1979-80 | 776 105 | 53 782 | 829 [illegible] |
| 1980-81 | 880 703 | 55 103 | 947 [illegible] |
| 1981-82 | 1 008 244 | 52 270 | 1 [illegible] |

* Impôt sur le revenu des particuliers
** Impôt sur le revenu des corporations

**Source: Le financement des programmes établis, Division des relations fédérales-provinciales, ministère des finances, Ottawa, 28 février 1983.**

## TABLEAU 19

**Les transferts fédéraux à la province de l'Ontario au titre du FPE (000 $)**

Versement en espèces

| ANNÉE | CONTRIBUTION DE BASE EN ESPÈCES | PAIEMENT DE RAJUSTEMENT | PAIEMENT D'ÉGALISATION | PÉRÉQUATION | | TOTAL |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | IRP* | IRC** | |
| 1977-78 | 1 245 162 | 155 809 | - 10 271 | - | - | 1 390 700 |
| 1978-79 | 1 394 635 | 180 578 | - 7 952 | - | - | 1 567 221 |
| 1979-80 | 1 549 670 | 177 400 | - | - | - | 1 727 070 |
| 1980-81 | 1 730 067 | 153 134 | - | - | - | 1 883 201 |
| 1981-82 | 1 908 511 | 130 595 | - | - | - | 2 039 113 |

Transfert fiscal

| ANNÉE | IRP* | IRC** | TOTAL |
|---|---|---|---|
| 1977-78 | 1 628 272 | 81 001 | 1 685 273 |
| 1978-79 | 1 137 467 | 78 589 | 1 216 056 |
| 1979-80 | 1 270 000 | 102 421 | 1 372 270 |
| 1980-81 | 1 472 627 | 105 105 | 1 570 133 |
| 1981-82 | 1 681 900 | 98 235 | 1 779 121 |

* Impôt sur le revenu des particuliers
** Impôt sur le revenu des corporations

**Source: Le financement des programmes établis, Division des relations fédérales-provinciales, ministère des Finances, Ottawa, 28 février 1983.**

## TABLEAU 20

**[illegible]on en % des transferts fédéraux aux pro- [illegible] du Québec et de l'Ontario en espèces et en transfert fiscal**

Québec

| ANNÉE | TOTAL DES TRANSFERTS (1) | % ESPÈCES (2) | % TRANSFERT FISCAL (3) |
|---|---|---|---|
| 1977-78 | 1 884 775 | 61,0 | 39,0 |
| 1978-79 | 2 050 774 | 60,1 | 39,9 |
| 1979-80 | 2 313 150 | 60,2 | 39,8 |
| 1980-81 | 2 570 476 | 63,2 | 36,8 |
| 1981-82 | 2 860 908 | 62,9 | 37,1 |

**Source: Tableau 18**

Ontario

| ANNÉE | TOTAL DES TRANSFERTS (1) | % ESPÈCES (2) | % TRANSFERT FISCAL (3) |
|---|---|---|---|
| 1977-78 | 2 [illegible] 973 | 58,2 | 41,8 |
| 1978-79 | 2 [illegible] 277 | 56,3 | 43,7 |
| 1979-80 | 2 [illegible] 340 | 55,7 | 44,3 |
| 1980-81 | 2 [illegible] 138 | 56,0 | 44,0 |
| 1981-82 | 3 [illegible] 028 | 55,6 | 44,4 |

**Source: Tableau 19**

**SOURCES DES TABLEAUX 9 À 12**

**Dépenses totales**

1950-51 à 1969-70: Cat. 81-208 (1969 et 1970), Tableau 54.
1970-71 à 1979-80: Cat. 81-580, Tableau 9, Une décennie 1970-79

**Dépenses d'opération**

1950-51 à 1969-70: Cat. 81-208 (1969-70), Tableaux 48 et 56
1970-71 à 1979-80: Cat. 81-580, Tableau 9, Une décennie 1970-79

**Recherche subventionnée**

1950-51 à 1969-70: Cat. 81-208 (1969-70), Tableau 58
1970-71 à 1979-80: Cat. 81-580, Tableau 9

**Capital**

1954-55 à 1958-59: Cat. 81-280, Tableau 6
1959-60 à 1974-75: Cat. 81-568, Tableau 30
1975-76 à 1979-80: Cat. 81-580, Tableau 9

**Bourse, aide aux étudiants**

1954-55 à 1958-59: Cat. 81-208, Tableaux 4 et 5
1959-60 à 1968-69: Cat. 81-580, Tableau 9, Une décennie 1960-69
1969-70: Cat. 81-208, Tableau 39
1970-71 à 1979-80: Cat. 81-580, Tableau 9, Une décennie 1970-71 à 1979-80

**Provenance des fonds (dépenses totales)**

1954-55 à 1959-60: Cat. 81-208, Tableau 7, Les finances de l'enseignement
1960-61 à 1968-69: Cat. 81-580, Tableau 10, Une décennie 1960-69
1969-70: Cat. 81-208, Tableau 40
1970-71 à 1979-80: Cat. 81-580, Tableau 9, Une décennie 1970-79

**Provenance des fonds (fonctionnement général)**

1955-56 à 1959-60: Cat. 81-568, Tableau 30 (« ribution fédérale au provinciale fonct. moins c. fédérale et prov. pour recherche subventionnée)
1960-61 à 1969-70: Cat. 81-580, Tableau 10
1970-71 à 1979-80: Cat. 81-580, Tableau 9

**Provenance des fonds (recherche subventionnée)**

1955-56 à 1968-69: Cat. 81-208, Tableaux 4 et 5
1969-70: Cat. 81-208 (1969-70), Tableau 41
1970-71 à 1979-80: Cat. 81-580, Tableau 9

**Provenance des fonds (aide aux étudiants)**

1954-55 à 1958-59: Cat. 81-208, Tableaux 4 et 5
1959-6 à 1968-69: Cat. 81-580, Tableau 9
1969-70: Cat. 81-208, Tableau 39
1970-71 à 1979-80: Cat. 81-580, Tableau 9

**Inscriptions universitaires**

1973-73 à 1980-81: Cat. 81-204, Tableau 1
1971-72 à 1980-81: Cat. 81-204, Tableaux 1.A, 1.B
1970-71 à 1980-81: Cat. 81-204, Tableaux 6.A, 6.B
1969-70 à 1980-81: Cat. 81-204, Tableaux 7.A, 7.B
1963-64 à 1980-81: Cat. 81-204, Tableau 2
1950-51 à 1962-63 (Québec): Cat. 81-208, Tableau 50
1950-51 à 1970-71 (Ontario): Cat. 81-208, Tableau 50

MARS 1985 — D-6584

FIN